



Aalborg Universitet

AALBORG UNIVERSITY  
DENMARK

## Social polarisering i Aarhus kommune 1983-2007 i et ulighed-, fattigdoms- og social eksklusionsperspektiv

Christensen, Anders Bøggild

DOI (link to publication from Publisher):  
[10.5278/vbn.phd.socsci.00073](https://doi.org/10.5278/vbn.phd.socsci.00073)

Publication date:  
2017

Document Version  
Også kaldet Forlagets PDF

[Link to publication from Aalborg University](#)

*Citation for published version (APA):*

Christensen, A. B. (2017). *Social polarisering i Aarhus kommune 1983-2007 i et ulighed-, fattigdoms- og social eksklusionsperspektiv*. Aalborg Universitetsforlag. Ph.d.-serien for Det Samfundsvidenskabelige Fakultet, Aalborg Universitet <https://doi.org/10.5278/vbn.phd.socsci.00073>

### General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal -

### Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us at [vbn@aub.aau.dk](mailto:vbn@aub.aau.dk) providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.



**SOCIAL POLARISERING I AARHUS  
KOMMUNE 1983-2007 I ET ULIGHED-,  
FATTIGDOMS- OG SOCIAL  
EKSKLUSIONSPERSPEKTIV**

**AF  
ANDERS BØGGILD CHRISTENSEN**

PH.D. AFHANDLING 2017



**AALBORG UNIVERSITET**



**SOCIAL POLARISERING I AARHUS  
KOMMUNE 1983-2007 I ET ULIGHED-,  
FATTIGDOMS- OG SOCIAL  
EKSKLUSIONSPERSPEKTIV**

**AF  
ANDERS BØGGILD CHRISTENSEN**



**AALBORG UNIVERSITET**

PH.D. AFHANDLING 2017

Ph.d. indleveret: Oktober 2017

Ph.d. vejleder: Professor Jørgen Goul Andersen  
Aalborg Universitet

Ph.d. bedømmelsesudvalg: Professor Christian Albrekt Larsen (formand)  
Aalborg Universitet, Danmark  
  
Research Professor Axel West Pedersen  
Institut for Samfunnsforskning, Norge  
  
Afdelingschef Lisbeth Pedersen  
Det nationale forskningscenter for velfærd (SFI), Danmark

Ph.d. serie: Det Samfundsvidenskabelige Fakultet  
Aalborg Universitet

ISSN (online): 2246-1256  
ISBN (online): 978-87-7112-422-4

Udgivet af:  
Aalborg Universitetsforlag  
Skjernvej 4A, 2. sal  
9220 Aalborg Ø  
Tlf. 9940 7140  
aauf@forlag.aau.dk  
forlag.aau.dk

© Copyright: Anders Bøggild Christensen

Trykt i Danmark af Rosendahls, 2017

Normalsider: 264 sider (å 2.400 anslag inkl. mellemrum).

# Indhold

Liste over tabeller.....	8
Liste over skemaer .....	9
Liste over figurer.....	10
Forord .....	16
Resume .....	18
Summary.....	23
DEL 1: INTRODUKTION TIL UNDERSØGELSEN .....	28
KAPITEL 1: INTRODUKTION.....	29
1.1. Indledning.....	29
1.2. Problemstillingen .....	29
1.3. Perspektiver på udvikling af økonomisk ulighed i byen .....	30
1.3.1. Problemformuleringer og hypoteser om udviklingen i økonomisk ulighed i Aarhus. ....	33
1.4. Perspektiver på udvikling af fattigdom og social eksklusion i byen .....	35
1.4.1. Problemformuleringer og hypoteser om udviklingen i fattigdom og social eksklusion i byen.....	37
1.5. Begrebet om social polarisering som spredning og afkobling .....	38
1.6. Byens situation og teorierne. ....	41
1.7. Undersøgelsens design. ....	43
1.8. Afhandlingens opbygning.....	46
1.9. Afhandlingens forskningsmæssige bidrag. ....	48

KAPITEL 2. EN KORT VIDENSKABSTEORETISK BEGRUNDELSESSAMMENHÆNG.....	50
2.1. Indledning.....	50
2.2. Videnskabsteoretisk position og forholdet mellem begreber og empirisk undersøgelse.....	51
2.3. Om projektets normative udgangspunkter.....	55
2.4. Delkonklusion.....	56
KAPITEL 3. DATA.....	58
3.1. Indledning.....	58
3.2. Data.....	59
3.2.1. Præsentation af centrale variabler.....	60
3.2.2. Reliabilitet og validitet.....	63
3.3. Delkonklusion.....	64
DEL 2: ANALYSE AF DRIVKRÆFTER I ØKONOMISK ULIGHED I AARHUS KOMMUNE 1983-2007.....	65
KAPITEL 4: FORSKNINGSFELTER MED RELEVANS FOR UNDERSØGELSE AF ØKONOMISK ULIGHED I BYEN. ....	66
4.1. Indledning.....	66
4.2. Forskningsfeltet om indkomstulighed. ....	67
4.3. Forskningsfeltet om social polarisering i byen. ....	69
4.4. Forskningsfeltet om arbejdsmarkedet og forandringer i relation til social polarisering.....	75
4.5. Forskningsfeltet om velfærdsstaten i relation til social polarisering. ....	76
4.5.1. Forandring af velfærdsstaten.....	80



<b>4.6. Andre forskningsfelter relateret til social polarisering i byen. ....</b>	<b>84</b>
4.6.1. Alternative tilgange til studier af social polarisering - Social polarisering som spatial polarisering? .....	84
4.6.2. Alternative tilgange til studier af social polarisering - den økonomiske polariseringsforskning? .....	88
<b>4.7. Delkonklusion: Social polarisering i kontekst. ....</b>	<b>90</b>
 KAPITEL 5: SOCIAL POLARISERING SOM UDVIKLING I ØKONOMISK ULIGHED.....	92
<b>5.1. Introduktion til første delanalyse.....</b>	<b>92</b>
<b>5.2. Indkomstbegreber og måling af ulighed .....</b>	<b>92</b>
<b>5.3. Økonomisk ulighed i Danmark og Aarhus 1983-2007. ....</b>	<b>95</b>
<b>5.4. Ulighed i Aarhus belyst ved decilfordelinger.....</b>	<b>100</b>
<b>5.5. Udviklingen i topindkomster i Aarhus kommune 1985-2007.....</b>	<b>104</b>
<b>5.6. Måling af økonomisk ulighed med medianmetode. ....</b>	<b>105</b>
<b>5.7. Dekomponering af indkomsttyper. ....</b>	<b>106</b>
<b>5.8. Dekomponering af Gini-koefficienten 2002 og 2006. ....</b>	<b>108</b>
<b>5.9. Delkonklusion. ....</b>	<b>111</b>
 KAPITEL 6: SOCIAL POLARISERING SOM FØLGE AF ØKONOMISK OMSTRUKTURERING?.....	113
<b>6.1. Indledning.....</b>	<b>113</b>
<b>6.2. Udviklingen i uddannelse og beskæftigelse i Aarhus – en beskrivelse.....</b>	<b>113</b>
<b>6.3. Dualisering eller professionalisering? Efterprøvning af teser.....</b>	<b>120</b>
<b>6.4. Polarisering ved udstødning? Efterprøvning af tese. ....</b>	<b>127</b>
<b>6.5. Delkonklusion. ....</b>	<b>129</b>

KAPITEL 7: VELFÆRDSSTATENS BETYDNING FOR FORDELING OG ØKONOMISK ULIGHED I AARHUS.....	132
7.1. Indledning.....	132
7.2. Nyere udvikling i velfærdsstatens sociale sikring med henblik på ulighedsskabende tiltag.....	132
7.2.1. Regulering af sociale ydelser. ....	137
7.3. Tolkninger af udviklingen i sociale ydelser frem til 2007. ....	139
7.4. Udvikling i velfærdsstatens skattepolitik med henblik på ulighedsskabende tiltag fra 1983 til 2007. ....	142
7.5. Analyse af fordelingspolitikkenes effekter i Aarhus i 1983 til 2007.....	146
7.6. Delkonklusion. ....	154
KAPITEL 8. DEMOGRAFIENS BETYDNING FOR ULIGHEDEN .....	156
8.1. Indledning.....	156
8.2. Beskrivelse af befolkningsudvikling og familier i Danmark og Aarhus 1983-2007. ....	157
8.3. Analyse af demografiske faktorerens betydning for økonomisk ulighed. ....	161
8.4. Delkonklusion. ....	165
KAPITEL 9: KAPITALINDKOMSTENS BETYDNING FOR ULIGHEDEN.....	166
9.1. Indledning.....	166
9.2. Boligmarkedet og den politiske regulering. ....	166
9.3. Indkomst og kapitalindkomst i Aarhus – en beskrivelse .....	169
9.4. Betydningen af kapitalindkomsten for uligheden. ....	170
9.5. Kapitalindkomster og arbejdsindkomster .....	176

<b>9.6. Delkonklusion .....</b>	<b>177</b>
 KAPITEL 10: KORT OPSAMLING PÅ ANALYSER AF DEN ØKONOMISKE ULIGHED I AARHUS 1983-2007.....	 <b>179</b>
 DEL 3: ANALYSE AF UDVIKLING I FATTIGDOM OG SOCIAL EKSKLUSION I AARHUS 1984-2007.....	 <b>183</b>
 KAPITEL 11: INTRODUKTION TIL ANALYSEDEL OM SOCIAL POLARISERING SOM FATTIGDOM OG SOCIAL EKSKLUSION I BYEN .....	 <b>184</b>
 KAPITEL 12: FORSKNINGSFELTET OG BEGREBER OM FATTIGDOM OG SOCIAL EKSKLUSION .....	 <b>188</b>
12.1. Indledning.....	188
12.2. Fattigdomsbegrebet – en foreløbig kontekst.....	189
12.3. Den officielle fattigdomsforståelse og udviklingen heri. ....	192
12.4. Fattigdomsforståelser i forskningen. ....	194
12.5. Indkredsning af begrebet om social eksklusion.....	197
12.6. Indkredsning af det relative fattigdomsbegreb. ....	200
12.6.1. Diskussion af medianmetoden. ....	201
12.6.2. Konstruktion af den enkeltes indkomst – ækvivalering af disponibel indkomst. ....	205
12.7. Indkredsning af tilgang til marginalisering og social eksklusion. ....	207
12.7.1. Operationalisering af social eksklusion.....	212
12.8. Delkonklusion. ....	215
 KAPITEL 13: FATTIGDOM I AARHUS I PERIODEN 1985-2007.....	 <b>217</b>
13.1. Indledning.....	217

<b>13.2. Udviklingen i den relative fattigdom i Aarhus Kommune fra 1983 til 2007.</b>	<b>217</b>
<b>13.3. Fattigdomsrisiko i 1985, 1996 og 2007 i Aarhus Kommune.</b>	<b>219</b>
<b>13.4. Livsfaser og fattigdom.</b>	<b>225</b>
13.4.1. Børnefattigdom	226
13.4.2. Ungdomsfattigdom	227
13.4.3. Fattigdom blandt familier med børn.	228
13.4.4. Ældrefattigdom	229
<b>13.5. Fattigdom og forsørgelse.</b>	<b>230</b>
<b>13.6. Delkonklusion.</b>	<b>234</b>
 <b>KAP. 14. LANGVARIG FATTIGDOM OG SOCIAL EKSKLUSION I AARHUS KOMMUNE I PERIODEN 1984-2007.</b>	 <b>236</b>
<b>14.1. Indledning.</b>	<b>236</b>
<b>14.2. Langvarig fattigdom.</b>	<b>237</b>
14.2.1. Langvarig børnefattigdom.	240
14.2.2. Langvarig ældrefattigdom.	241
<b>14.3. Marginalisering fra arbejdsmarkedet og social eksklusion.</b>	<b>242</b>
<b>14.4. Social eksklusion og forskellige karakteristika.</b>	<b>246</b>
<b>14.5. Dynamik i social eksklusion.</b>	<b>247</b>
<b>14.6. Delkonklusion.</b>	<b>249</b>
 <b>DEL 4: KONKLUSION OG DISKUSSION</b>	 <b>252</b>
 <b>KAPITEL 15: KONKLUSION OG DISKUSSION</b>	 <b>253</b>
<b>15.1. Indledning</b>	<b>253</b>
<b>15.2. Analysen af økonomisk ulighed i Aarhus kommune 1985-2007</b>	<b>255</b>

<b>15.3. Analysen af fattigdom og social eksklusion i Aarhus kommune 1985-2007.</b>	<b>260</b>
<b>15.4. Afrunding af de teoretiske implikationer.....</b>	<b>264</b>
<b>Litteratur:.....</b>	<b>266</b>
<b>BILAGSRAPPORT .....</b>	<b>283</b>
<b>Indholdsfortegnelse til bilag .....</b>	<b>284</b>
<b>Bilag 1. Undersøgelsespopulation. ....</b>	<b>285</b>
<b>Bilag 2. Procedure til at udregne Gini-koefficient i SPSS. ....</b>	<b>286</b>
<b>Bilag 3. Dekomponering af Ginikoefficient 2002 og 2006.....</b>	<b>289</b>
<b>Bilag 4. Inddeling i kategorier til polariseringsanalyse 1986, 1996 og 2006....</b>	<b>291</b>
<b>Bilag 5. Definitioner og oversigt over fattigdomsforskning i Danmark. ....</b>	<b>292</b>
<b>Bilag 6: Forskningsnotat. ....</b>	<b>294</b>
<b>Bilag 7: Median i forskellige byer.....</b>	<b>308</b>
<b>Bilag 8: Udvikling i profil i social eksklusion fra 1996 til 2007. ....</b>	<b>309</b>

## Liste over tabeller

<b>Tabel 5.1: Udviklingen i andel af samlet ækvivaleret disponibel indkomst og bruttoindkomst for højeste percentil i udvalgte år, i procent .....</b>	<b>104</b>
<b>Tabel 5.2: Indkomsttypers bidrag til Gini-koefficienten 2002. ....</b>	<b>110</b>
<b>Tabel 5.3: Indkomsttypers bidrag til Gini-koefficienten 2006. ....</b>	<b>110</b>
<b>Tabel 5.4: Indkomsttypers bidrag til udvikling i Gini-koefficient fra 2002-2006. ....</b>	<b>111</b>
<b>Tabel 6.1: Beskæftigelse opdelt for brancher i Aarhus kommune 1986, 1996 og 2006. I antal. ....</b>	<b>118</b>
<b>Tabel 6.2: Andele som er i den professionelle service, den basale service og industriområdet i 1986, 1996 og 2006 i Aarhus kommune, opgjort i procent. ....</b>	<b>123</b>
<b>Tabel 6.3: Den gennemsnitlige bruttoindkomst målt i kr. i sektorer i Aarhus kommune 1986, 1996 og 2006, samt den relative andel målt i %. ....</b>	<b>125</b>
<b>Tabel 6.4: Den gennemsnitlige bruttoindkomstmålt i andel af den gennemsnitlige bruttoindkomst for professionelle i Aarhus kommune i 1986, 1996 og 2006.....</b>	<b>127</b>

## Liste over skemaer

<b>Skema 1.1: Forståelsen af fattigdom, marginalisering og social eksklusion som afkobling. ....</b>	<b>45</b>
<b>Skema 2.1: Kontinuum i ontologiske udgangspunkter. ....</b>	<b>53</b>
<b>Skema 7.1: Kontanthjælp 1983-2007. Filtreringsmekanismernes udvikling ..</b>	<b>135</b>
<b>Skema 7.2: Hovedlinjer i skattereformer fra 1983-2007 .....</b>	<b>145</b>
<b>Skema 12.1: Forståelsen af fattigdom, marginalisering og social eksklusion som afkobling. ....</b>	<b>199</b>
<b>Skema 12.2: Validitetsdiskussion af medianmetoden som mål af fattigdom ..</b>	<b>204</b>
<b>Skema 12.3: Ækvivalensskalaer i dansk forskning. ....</b>	<b>206</b>
<b>Skema 14.1: Forståelsen af fattigdom, marginalisering og social eksklusion som afkobling. ....</b>	<b>236</b>

## Liste over figurer

<b>Figur 1.1: Social polarisering som spredning: Fra æg til timeglas .....</b>	<b>39</b>
<b>Figur 1.2: Social polarisering som afkobling. ....</b>	<b>40</b>
<b>Figur 1.3: Undersøgelsens design.....</b>	<b>44</b>
<b>Figur 4.1: O’Loughlins polariseringsmodel. (egen oversættelse).....</b>	<b>71</b>
<b>Figur 5.1: Udvikling i ulighed i Danmark 1983-2006. Målt ved Gini-index. ....</b>	<b>97</b>
<b>Figur 5.2: Gini-index i Aarhus kommune og Danmark fra 1983-2007 (ækvivaleret disponibel indkomst).....</b>	<b>98</b>
<b>Figur 5.3: Gini-index i Aarhus kommune 1983-2007 med tre forskellige populationer.....</b>	<b>99</b>
<b>Figur 5.4: Index for den gennemsnitlige ækvivalerede indkomstudvikling opgjort på deciler i perioden 1983-2007, 1985=100.....</b>	<b>101</b>
<b>Figur 5.5: Ulighedens udvikling fra 1983-2007 målt ved P90/10 og P80/20 ....</b>	<b>102</b>
<b>Figur 5.6: Ulighedens udvikling fra 1983-2007 målt ved S90/10 og S80/20 ....</b>	<b>102</b>
<b>Figur 5.7: Den ækvivalerede disponible indkomst og den individuelle bruttoindkomst.....</b>	<b>103</b>
<b>Figur 5.8: Den ækvivalerede indkomstfordeling som andel af medianindkomsten i 1986, 1996 og 2006. ....</b>	<b>106</b>
<b>Figur 5.9: Indkomstkomponenternes fordeling på deciler i 2002 (&gt; 17 årige)</b>	<b>107</b>
<b>Figur 5.10: Indkomstkomponenternes fordeling på deciler i 2006. (&gt; 17 årige) .....</b>	<b>108</b>
<b>Figur 6.1: Højeste uddannelsesniveau i Aarhus kommune i alderen 30-64 år i 1986, 1996 og 2006, opgjort som andele i procent. ....</b>	<b>114</b>
<b>Figur 6.2: Primær socioøkonomisk status i Aarhus kommune 1986, 1996 og 2006. Andel i procent. ....</b>	<b>116</b>



<b>Figur 6.3: Beskæftigelse opdelt for sektorer i Aarhus kommune 1986, 1996 og 2006. Andel i procent. ....</b>	<b>117</b>
<b>Figur 6.4: Beskæftigelse opdelt for brancher i Aarhus kommune 1986, 1996 og 2006. Andel i procent. ....</b>	<b>119</b>
<b>Figur 6.5: Inddeling efter højeste uddannelsesniveau i Aarhus kommune 1986, 1996 og 2006. Opgjort som andele i procent. ....</b>	<b>122</b>
<b>Figur 6.6: Udviklingen i den professionelle service, den basale service og industriområdet i 1986, 1996 og 2006 i Aarhus kommune, opgjort i antal personer. ....</b>	<b>122</b>
<b>Figur 6.7: Antal jobs i udvalgte sektorer, 1986, 1996 og 2006.....</b>	<b>124</b>
<b>Figur 6.8: Andel af befolkningen i de erhvervsaktive aldre 18-64 år fordelt på førtidspension, efterløn og midlertidige ydelser med en ydelsesgrad mere end 0,5 i året.....</b>	<b>128</b>
<b>Figur 6.9: Den gennemsnitlige bruttoindkomst for gruppen af førtidspensionister og ledige på arbejdsløshedsdagpenge med en ledighedsgrad mere end 0,5 i Aarhus kommune, 1986, 1996 og 2006. ....</b>	<b>129</b>
<b>Figur 7.1: Overførselsindkomster som andel af bruttoindkomst opgjort på deciler i Aarhus kommune 2002 .....</b>	<b>148</b>
<b>Figur 7.2: Overførselsindkomster som andel af bruttoindkomst opgjort på deciler i Aarhus kommune 2006 .....</b>	<b>149</b>
<b>Figur 7.3: Skattens andel af bruttoindkomsten opgjort på decilgrupper i Aarhus 1996 og 2006. ....</b>	<b>150</b>
<b>Figur 7.4: Skattens andel af bruttoindkomsten opgjort på decilgrupper i Aarhus fra 1996 til 2006, 1996=1. ....</b>	<b>151</b>
<b>Figur 7.5: Den relative skattebetaling som andel af bruttoindkomst i 2006 i forhold til 2002 opdelt på deciler. ....</b>	<b>152</b>
<b>Figur 7.6: Økonomisk ulighed målt på bruttoindkomst og bruttoindkomst minus skat i 1996, 2002 og 2006 ved anvendelse af S90/S10 samt S80/S20. ....</b>	<b>153</b>

<b>Figur 7.7: økonomisk ulighed i bruttoindkomst 1996, 2002 og 2006 målt ved Gini-index i sammenligning før og efter skattebetaling og overførselsindkomster. ....</b>	<b>153</b>
<b>Figur 8.1: Befolkningsudvikling Danmark og Aarhus i 1983-2007. (Index 1983=1).....</b>	<b>157</b>
<b>Figur 8.2: Befolkningens aldersfordeling i Aarhus Kommune som andel af den danske befolkning 1986, 1996 og 2006.....</b>	<b>158</b>
<b>Figur 8.3: Andele af indvandrere og efterkommere (IE) i Danmark (DK) og Aarhus kommune i 1986, 1996 og 2006.....</b>	<b>159</b>
<b>Figur 8.4: Husstandes andel i 1986, 1996 og 2006 i Danmark og Aarhus i procent. ....</b>	<b>160</b>
<b>Figur 8.5: Den relative husstandsstørrelse i Aarhus i forhold til Danmark 1986, 1996 og 2006.....</b>	<b>161</b>
<b>Figur 8.6: Aarhus sammenlignet med alderssammensætningen i Danmark i 1986, 1996 og 2006 målt med Gini-index.....</b>	<b>162</b>
<b>Figur 8.7: Aarhus sammenlignet med alderssammensætningen i Danmark i 1986, 1996 og 2006 målt med S90/10 og S80/20 .....</b>	<b>162</b>
<b>Figur 8.8: Økonomisk ulighed i Aarhus 2006 uvægtet og vægtet med samme aldersstruktur som Aarhus 1986, målt som S90/10 og S80/20 .....</b>	<b>163</b>
<b>Figur 8.9: Økonomisk ulighed i Aarhus 2006 uvægtet og vægtet med alder, herkomst og husstand i Danmark, målt som S90/10 og S80/20.....</b>	<b>164</b>
<b>Figur 8.10: Økonomisk ulighed i Aarhus dekomponeret for herkomst, alder og husstand i 1986, 1996 og 2006, målt i Gini-index. ....</b>	<b>164</b>
<b>Figur 9.1: Udvikling i boligpriser 1980 -2010 i Danmark (Dam; Hvolbøl; Pedersen; Birch Sørensen og Thamsborg 2011:48).....</b>	<b>167</b>
<b>Figur 9.2: De relative indkomstkomponters andel af bruttoindkomsten i 2006 i fht. 2002. (&gt;17 år) .....</b>	<b>169</b>
<b>Figur 9.3: Kapitalindkomstens andel af bruttoindkomsten i 2006 i forhold til 2002 opgjort på deciler. ....</b>	<b>170</b>

<b>Figur 9.4: Betydningen af kapitalindkomst for bruttoindkomsten i 2002 ved forskellige S-mål og P-mål.....</b>	<b>171</b>
<b>Figur 9.5: Betydningen af kapitalindkomst for bruttoindkomsten i 2006 ved forskellige S-mål og P-mål.....</b>	<b>172</b>
<b>Figur 9.6: Udvalgte decilers indkomst som andel af decilets bruttoindkomst 2002. ....</b>	<b>173</b>
<b>Figur 9.7: Udvalgte decilers indkomst som andel af decilets bruttoindkomst 2006. ....</b>	<b>174</b>
<b>Figur 9.8: Indkomstens fordeling i det øverste decil i 2006.....</b>	<b>174</b>
<b>Figur 9.9: Aktieindkomstens fordeling i det øverste decil i 2006. ....</b>	<b>175</b>
<b>Figur 9.10: Den gennemsnitlige decilindkomst i forhold til gennemsnitsindkomsten i 2002 og 2006.....</b>	<b>177</b>
<b>Figur 12.1: Social polarisering som afkobling .....</b>	<b>188</b>
<b>Figur 13.1: Udviklingen i relativ fattigdom i Aarhus kommune 1983-2007, 50% og 60% af medianindkomsten (med og uden studerende). ....</b>	<b>218</b>
<b>Figur 13.2: Fattigdom målt som 50% og 60% af den ækvivalerede medianindkomst i 1985, 1996 og 2007 (uden studerende) .....</b>	<b>220</b>
<b>Figur 13.3a (50%) og 13.3b (60%): Fattigdommen aldersfordelt i 1985, 1996 og 2007 .....</b>	<b>220</b>
<b>Figur 13.4: Fattigdom i forhold til husholdning, målt ved 50% af medianen</b>	<b>221</b>
<b>Figur 13.5a (50%) og 13.5b (60%): Fattigdommen fordelt på køn i 1985, 1996 og 2007 .....</b>	<b>222</b>
<b>Figur 13.6a (50%) og 13.6b (60%): Fattigdommen fordelt på herkomst i 1985, 1996 og 2007.....</b>	<b>223</b>
<b>Figur 13.7: Fattigdom for selvstændige, målt ved 50% og 60% af medianen i 1985, 1996 og 2007.....</b>	<b>224</b>
<b>Figur 13.8: Fattigdom fordelt på dominerende ydelser, målt ved 50% af medianen i 1985, 1996 og 2007. ....</b>	<b>224</b>

<b>Figur 13.9: Fattigdom i 2007 opdelt på alder og herkomst, målt på 50% median.</b>	<b>226</b>
<b>Figur 13.10: Fattigdom 50% median opdelt på alder og herkomst.</b>	<b>228</b>
<b>Figur 13.11a(2007) og 13.11b(1985): Fattige par med børn i alderen 25-49 år opdelt på herkomst, målt på 50% af median.</b>	<b>229</b>
<b>Figur 13.12a(2007) og 13.12b(1996): Fattige ældre i alderen 60+ år opdelt på herkomst, målt på 50% af median.</b>	<b>229</b>
<b>Figur 13.13: Andel der modtager udvalgte ydelsestyper opdelt på herkomst, år 2007.</b>	<b>230</b>
<b>Figur 13.14: Andel fattige (50%) for ydelsestyper samt andre grupper opdelt på herkomst i 2007.</b>	<b>231</b>
<b>Figur 13.15a (50%) og figur 13.15b (60%): Andel kontanthjælpsmodtagere som er fattige i 1996, 2001 og 2002 opdelt på herkomst.</b>	<b>232</b>
<b>Figur 14.1: Andel fattige opdelt på samlede år i fattigdom i perioden 1983 til 2007, 50% henholdsvis 60 % median, eksklusiv fattige studerende. Målt i procent af population.</b>	<b>237</b>
<b>Figur 14.2: Udviklingen i længevarende fattigdom 1985-2007 (Eurostat – venstre akse, Ekspertgruppen – højre akse). I procent.</b>	<b>239</b>
<b>Figur 14.3a (Eurostat - langvarig 60%) Figur 14.3b (50%): Fattigdomsforløb prospektivt og retrospektivt for en række år. I andele.</b>	<b>240</b>
<b>Figur 14.4a (Eurostat) og figur 14.4b (Ekspertgruppen): Langvarigt fattige børn opdelt efter herkomst i 1996 og 2007. I procent.</b>	<b>241</b>
<b>Figur 14.5a (Eurostat) og figur 14.5b (Ekspertgruppen): Langvarigt fattig ældre (65+) opdelt efter herkomst i 1996 og 2007. I procent.</b>	<b>242</b>
<b>Figur 14.6: Andel af marginaliserede i de erhvervsaktive ældre (20-64 år). ...</b>	<b>243</b>
<b>Figur 14.7: Andel socialt ekskluderede i perioden 1986 til 2007. I procent. ...</b>	<b>244</b>
<b>Figur 14.8: Langvarig fattigdom i de erhvervsaktive ældre 20-64 år i Aarhus kommune i perioden 1984-2006 for personer, der udelukkende er selvforsørgende. Målt i procent.</b>	<b>245</b>

<b>Figur 14.9: Profiler blandt socialt ekskluderede i 2007. ....</b>	<b>246</b>
<b>Figur 14.10a (2004) og figur 14.10b (1996): Dynamik over 3 år blandt socialt ekskluderede (Marginaliserede og Eurostat langvarig). I procent. ....</b>	<b>248</b>

## Forord

Dette projekt blev etableret som en udløber af Aarhus Byråds beslutning om iværksættelse af en undersøgelse af social polarisering: ”Århus Byråd iværksætter en undersøgelse af den sociale polarisering mellem indbyggerne i Århus og iværksætter initiativer til at modvirke den sociale polarisering” (december 2005). Der blev i forlængelse af denne dagsorden etableret et samarbejde mellem Aarhus Kommune og den daværende Sociale Højskole i Aarhus (sidenhen Socialrådgiveruddannelsen VIA University College) med påbegyndelse af projektet ultimo 2007.

Projektets tematik var på daværende tidspunkt forholdsvis underbelyst i dansk forskning, og projektet har bidraget til at sætte diskussionen om fattigdom på dagsordenen i Danmark. Der kom således flere rapporter om fattigdom i Danmark i slutningen af 00'erne. Tove Rasmussen og undertegnede udgav således i 2008 første delrapport af projektet: Social polarisering i Århus kommune. Rapport 1: Social polarisering og fattigdom i Århus kommune 1996-2005. Siden har Tove Rasmussen udgivet Phd. afhandlingen ”Velfærdsbyen under forandring. Social polarisering, sociale problemer og velfærdsforandringer” i 2013. Sidste del af projektet er foreliggende afhandling.

Vi har således også undervejs erfaret, at temaet om social polarisering og fattigdom er kommet stærkere i fokus i Danmark. 2010 blev udnævnt til EU fattigdomsår, og i 2013 udgav Ekspertudvalget om fattigdom et forslag til en officiel dansk fattigdomsgrænse. Projektet har således fulgt en tid, hvor fattigdom i begyndelsen ikke blev politisk anerkendt som et problem i Danmark til, at der kom en officiel fattigdomsgrænse. Da projektet blev lanceret, var der begrænset viden om projektets tema i Danmark, mens der i dag er en noget mere omfattende vidensbase. Det betyder omvendt, at en række af projektets konklusioner i dag ikke forekommer særligt overraskende, men lægger sig i forlængelse af tendenser, der også er belyst andetsteds. På den anden side yder projektet et selvstændigt bidrag til denne viden.

Gennem projektet har jeg haft en række samarbejdspartnere. Der var fasen med etablering og finansiering af projektet, hvor Aarhus kommune og det kommunale momsfond har stået for en medfinansiering af projektet. Pernille Halling Overgaard fra Den Sociale Højskole koordinerede, at projektet kom op at stå. Der blev etableret et samarbejde med CSU, Aarhus kommune ved leder Søren Frost og vores direkte kontaktpersoner Runa Bjørn og Elsebeth Krog Fønsbo.

I forbindelse med samarbejdet om udvælgelse og indkøb af data har der været samarbejde med Jacob Arendt Nielsen fra CAST, der foretog undersøgelse for Odense kommune og Rune Hagel Andersen ved Københavns kommune. Flemming Petersson ved Danmarks Statistik har sørget for det konkrete angående indkøb samt levering og

opdatering af datasæt. Jeg har modtaget uvurderlig professionel vejledning og hjælp fra Jørgen Schmidt ved Danmarks Statistik, når teknikken forekom sværest.

Der har fagligt set været en række spændende samarbejdsflader. Projektet har været tilknyttet forskergruppen CCWS på Aalborg Universitet, der har ledt til mange frugtbare diskussioner og hjælp i processen. Projektet åbnede mulighed for deltagelse i Reassess netværket i forskergruppen strand 10: "Changes in patterns of poverty, social exclusion and other outcomes in the Nordic countries" med leder Veli-Matti Ritakallio fra Turku Centre for Welfare Research, Turku University, Finland. Herunder har Tove Rasmussen og jeg arbejdet tæt sammen med Jarkko Rasinkangas om en sammenligning af Turku og Aarhus. En særlig tak til Reassess for at finansiere muligheder for deltagelse i strand 10 samt deltagelse ved en række konferencer.

Der skal lyde en særlig tak til min vejleder Jørgen Goul Andersen, der altid med kort varsel har leveret konstruktiv støtte gennem projektførløbet.

En særlig tak også til kollega Tove Rasmussen for vores fælles drøftelser, vores fælles arbejde og for støtte gennem projektførløbet.

En kærlig tak til Louise for støtte i forløbet.

Hermed en tak til alle.

# Resume

## Indledning og problemstillinger

Denne afhandling belyser udviklingen i social polarisering i Aarhus kommune, og er undersøgt gennem analyser af registerdata på individniveau af alle borgere bosat i Aarhus i perioden 1983 til 2007. Social polarisering operationaliseres på to måder. For det første indkredses social polarisering som et spørgsmål om en udviklingen i økonomisk ulighed. Social polarisering betegner en spredning fra midte mod pol – fra en æg fordeling henimod en timeglasfordeling. For det andet indkredses social polarisering som et spørgsmål om afkobling ved udviklingen i fattigdom / langvarig fattigdom eller social eksklusion. Hvis der sker en stigning i disse forhold, er der grupper, der i stigende grad afkobles mulighederne for deltagelse i det almindelige samfundsmæssige liv.

Byrådet i Aarhus kommune vedtog i december 2005 ønsket om at iværksætte en undersøgelse af den sociale polarisering i byen, hvilket blev den formelle anledning til at etablere projektet. På det tidspunkt viste den landsdækkende forskning, at der havde været en begrænset stigende udvikling i ulighed og fattigdom i Danmark, men der var i de større byer en fornemmelse af, at billedet måske var anderledes. Der blev således i 2007 iværksat fattigdomsundersøgelser både i Odense og Københavns kommune. Afhandlingen sætter i den forbindelse fokus på at forstå en eventuel udvikling af social polarisering i Aarhus.

Projektet knytter an til forskellige teoretiske perspektiver. Den komparative forskning i ulighed og fattigdom peger på, at der kan være en række forskellige drivkræfter i udviklingen af ulighed og fattigdom. Indkomstudviklingen påvirkes af en række faktorer herunder løndannelsen, udviklingen i antal beskæftigede og omfanget af ledighed, fordelingspolitikken, demografiske faktorer samt andre indkomstkilder. Den komparative forskning peger imidlertid på, at de universelle velfærdsstater generelt set har lave niveauer af ulighed og fattigdom. Den danske forskning viser, at udviklingen i ulighed og fattigdom fra 1980'erne til 00'erne er meget moderat, og at den svage udvikling i ulighed kan knyttes til en stigende betydning af kapitalindkomster. De indledende resultater fra Aarhus viser imidlertid, at uligheden og fattigdommen viser sig større, og har udviklet sig mere end i Danmark som helhed.

I forskning om byen er udviklet teori om social polarisering. Teorien er udviklet omkring studier af de store globale byer. Her knyttes den ulige udvikling til byens forandring som følge af de-industrialisering. Teorien vægter især forandringerne af arbejdsmarkedet med udvikling af en dual servicesektor, der påvirker indkomstdannelsen ulige. Polariseringsteorien har givet afsæt til empiriske studier af en række byer i forskellige velfærdsstater. I en europæisk sammenhæng fremhæves især indlejringen af byen i velfærdsstaten, men herudover betones betydningen af at



medtænke en professionalisering af arbejdsmarkedet, udstødning af arbejdskraft fra arbejdsmarkedet samt immigranternes situation.

Projektets teoretiske ambition er at knytte forståelsen af byens særlige situation til en velfærdsstatslig kontekst. Den universelle velfærdsstat er imidlertid ikke statisk og fordelingspolitikken især angående social sikring og skat udvikler sig løbende.

Det er således afhandlingens grundtese, at udviklingen i Aarhus skal tolkes i en kombination mellem byens særlige situation og forandringerne i den nationale politik. Dette gælder ikke mindst i udviklingen i fattigdom og social eksklusion i byen.

Projektets problemstilling er således at undersøge, hvilke drivkræfter ligger bag en stigende økonomisk ulighed, fattigdom og social eksklusion i Aarhus kommune i perioden 1983-2007.

Afhandlingen er opdelt i to hovedanalyser. For det første analyser af drivkræfter i udviklingen i ulighed og for det andet analyser af fattigdom og social eksklusion i et livsfaseperspektiv.

I studiet af ulighed anvendes forskellige typer af ulighedsmål som er udbredte i forskningen i økonomisk ulighed som Gini-koefficienten og fordelinger på percentiler. I studiet af fattigdom anvendes det relative fattigdomsbegreb og fattigdom operationaliseres både kortvarigt og langvarigt ud fra den ækvivalerede disponible medianindkomst. Social eksklusion operationaliseres som kombinationen af langvarig fattigdom og marginalisering fra arbejdsmarkedet.

### **Afhandlingens analyser og hovedkonklusioner**

Angående ulighed viser analyserne indledningsvis, at uligheden har været stigende i Aarhus fra 1985 til 2007. Uligheden målt med Gini-indexet viser en stigning fra 20 i 1985 til 30 i 2007, hvilket er noget højere end lignende mål for Danmark. Ulighed målt ud fra decilfordelinger viser en tilsvarende stigende udvikling af økonomisk ulighed. Topindkomsternes andel af bruttoindkomsten viser også en vækst over tid. Udviklingen i ulighed er stærkest efter år 2000.

Ulighedsmålingen ud fra medianen af den ækvivalerede disponible indkomst demonstrerer ligeledes en spredning i indkomstfordelingen. Midtergruppen bliver betydeligt mindre, og der sker en relativ stor vækst både i bunden og toppen af indkomstfordelingen. Begrebsdannelsen om social polarisering fremhæver, at indkomstfordelingen går fra en æg-fordeling mod en timeglasfordeling. Denne analyse synes snarere at understøtte et billede af et løg, der har bevæget sig til et spirende løg med en stærkere rod og flere skud i toppen mens midten skrumper ind.

Analysen viser helt overordnet, at en række faktorer bidrager til den stigende ulighed. Da mange komponenter bidrager, og ulighedsudviklingen trods en stigning ikke er voldsomt dramatisk, er betydningen af den enkelte komponent moderat. Dernæst viser analysen, at forskellige typer af ulighedsmål og indkomstmål også betoner faktorerne forskelligt.

Afhandlingen peger på følgende drivende faktorer i uligheden i Aarhus.

- Overførselsindkomster bidrager overordnet til lighed, men bidrager over tid svagt til en stigende ulighed.
- Skat bidrager overordnet til lighed, men over tid svagt til en stigende ulighed.
- Kapitalindkomst bidrager til en stigende ulighed over tid, men det er afhængigt af mål om det er aktieindkomster eller lejeværdi, der væsentligst bidrager til uligheden.
- Byens befolkningsmæssige sammensætning har en betydning for, at Aarhus er mere ulige end Danmark, men sammensætningen har ikke så stor betydning for udviklingen i ulighed i Aarhus.
- Udvalgte sektorer i servicesektoren herunder detailområdet udvikler sig mere ulige end servicesektoren generelt. Men generelt set er det svært at måle ulighed som følge af markedsindkomsterne.

Analyserne af fattigdommen i Aarhus viser uanset mål tendensen til en stigende fattigdom fra midten af 1990'erne. I 2007 kan den opgøres til mellem 4,9 % og 16,7 % afhængig af operationalisering, hvilket indikerer meget stor følsomhed angående det konkrete fattigdomsniveau i et givet år. Overordnet viser fattigdommen nogle af de samme træk, som kendes fra den danske fattigdomsforskning.

- Generelt set har ældrefattigdommen været faldende, mens ungdomsfattigdommen har været stigende.
- Børns fattigdom har været nogenlunde konstant.
- Indvandrere og efterkommere har en stigende fattigdom.
- Mænd er hyppigere fattige end kvinder i 2007, og det har forandret sig fra 1985, hvor kvinder var hyppigere fattige.
- Voksne i beskæftigelse er generelt set meget lidt fattige. De selvstændige udgør som undtagelse en gruppe med overhyppig fattigdom.
- Af personer, der modtager overførsler er det især kontanthjælpsmodtagere, der er fattige.

Analyserne viser, at der er en stor dynamik i fattigdommen. En stor del af de fattige har således forladt fattiggruppen året efter. Dette gælder også for den langvarige fattigdom selvom fastholdelsen er lidt stærkere. Der ses tendenser til at fastholdelse i fattigdom og langvarig fattigdom forstærkes i 00'erne i forhold til tidligere perioder.

Angående social eksklusion viser analysen en stigning fra ca. 0,4 % i de erhvervsaktive aldre i 1986 til ca. 1,9 % i 2005. Der er især en stor stigning efter år 2000.

Analyserne fra Aarhus viser nogle af de samme empiriske tendenser, som er vist i den danske fattigdomsforskning. Resultaterne fra Aarhus demonstrerer imidlertid større afstande og forskelle i fattigdom. Analyserne har indtaget et livsfaseperspektiv, der især afdækker store forskelle mellem personer af dansk herkomst, og personer som er indvandrere eller efterkommere. Disse forskelle hænger bl.a. sammen med fordelingspolitikken. Det bevirker, at bestemte grupper i stigende grad igennem 00'erne ikke sikres mod fattigdom.

Et hovedresultat er, at fattigdommen og den sociale eksklusion over tid er næsten konstant for personer af dansk herkomst. Børnefattigdommen og fattigdommen for familier er konstant lav. Ældrefattigdommen har været faldende fra 1985 til 2007, mens ungdomsfattigdommen har været svagt stigende. Endvidere har unge enlige forældre (under 30) lidt højere fattigdom. Gruppen af disse er imidlertid lille. Fattigdomsproblemer blandt danskere er især koncentreret på ungdommen. Der er endvidere en mindre gruppe af socialt ekskluderede enlige mænd og lidt færre enlige kvinder.

Derimod er det tydeligt, at ikke-vestlige indvandrere og efterkommere i alle aldre har en stor overhyppig fattigdom i sammenligning med personer af dansk herkomst i 2007. Dette billede har ændret sig dramatisk fra 1985 og 1996. I 1985 var der en mindre gruppe ikke-vestlige indvandrere, og denne adskilte sig ikke væsentligt fra personer af dansk herkomst. I 2007 udgør gruppen ca. 10% af populationen, og de har en dramatisk overhyppig fattigdom og langvarig fattigdom.

Ikke-vestlige børn er overvejende efterkommere og har en fattigdom 7-8 gange så høj som danske børn (20,6% mod 2,8%). Når børnenes fattigdom er høj følger det også, at familiers fattigdom er høj blandt ikke-vestlige par og enlige forsørgere. Der er samtidig en meget høj ældrefattigdom blandt ikke-vestlige indvandrere.

På den måde minder fattigdomsbilledet for indvandrere og efterkommere om en før-velfærdsstatslig fattigdomsprofil. Den danske velfærdsstat sikrer ikke udbredt mod fattigdom i udsatte aldre for gruppen af ikke-vestlige indvandrere i Aarhus i 2007. Kontanthjælpen er en central ydelse for ikke-vestlige indvandrere. Den sikrer i stigende grad ikke mod fattigdom, hvilket kan hænge sammen med stramningerne af kontanthjælpen fra 2002. Andelen af fattige kontanthjælpsmodtagere er således betydeligt højere i 2007 end i 2001. Folkepensionen er endvidere lav for indvandrere.

Denne analyse er således forenelig med en by-sociologisk påpegning af, at social polarisering i Europa især er knyttet til immigranter, der udstødes med lav deltagelse

på arbejdsmarkedet og med ringe social sikring. Den store forandring i social eksklusion angår stigningen blandt familier af indvandrere og efterkommere.

Undersøgelsen afsluttes i 2007. Det vil sige, at udviklingen er belyst i en periode, der i lange stræk har karakter af en fremgangsperiode i dansk økonomi. I 2007 var økonomien på toppen af en konjunktur, og den efterfølgende periode har været karakteriseret af krise. Der har samtidig været gennemført en lang række forskellige politiske reformer, der har påvirket indkomstudvikling og fordeling af indkomst. Dette forløb er ikke undersøgt, og vi kan derfor ikke vurdere betydningen af krisen og de politiske reformer for den sociale udvikling i Aarhus. Det er imidlertid nok så interessant, at der kan spores forholdsvis kraftige tendenser til polarisering over den 25 årige periode fra 1983-2007 og især i tiden op til den økonomiske krise, der var præget af en højkonjunktur.

## Summary

### Introduction and Research Questions

This project investigates the development of social polarisation in the Municipality of Aarhus using public registered data at the individual level from 1983 to 2007. Social polarisation can be considered in two ways: firstly, as a question of the development in economic inequality. Social polarisation represents a spreading out towards two poles - from an egg-shaped distribution towards an hourglass distribution. Secondly, social polarisation refers to the question of a decoupling between poles regarding the development in poverty and social exclusion. When poverty and social exclusion increases, more groups lack the resources for participation in ordinary social life.

In December 2005, the City Council of Aarhus approved a proposal to set up a research investigation of social polarisation in the city, which formally instigated the current project. At that time, nation-wide research showed that there had been a limited increase in the development of poverty and inequality in Denmark, but there was also a suspicion that the picture was perhaps somewhat different in the country's major cities. Research surveys into poverty was therefore instigated in the Danish cities of Odense and Copenhagen in 2007. Against that background, the focus of this dissertation is to understand a possible development of social polarisation in Aarhus.

The project links to different theoretical perspectives. The comparative research in inequality and poverty indicates a number of different driving forces in the development of inequality and poverty. A number of factors affect income inequality: Wages, employment and unemployment, social policy, demographic factors and other income sources. However, comparative research indicates that the universal welfare regimes show low levels of inequality and poverty. Danish research shows a very moderate development in inequality and poverty from the 1980s to 2005, and that this weak development is linked to an increasing importance of capital income. However, the initial results from Aarhus reveals higher levels of inequality and poverty compared to Denmark as a whole.

Theory of social polarisation is developed in relation to studies of the city. Research of global cities emphasize an unequal development as consequences of de-industrialisation. The labour market change in the direction of a dual service-sector, which affects the distribution of salaries. The theory of polarisation has been a reference point for studies of cities throughout the world. From a European perspective, it is emphasised firstly, that the city is embedded in the welfare state. Secondly, that de-industrialization relates to a professionalisation of the labour market. Thirdly, the importance of exclusion from the labour market and the situation of immigrants.

The theoretical ambition of this project is to link the understanding of the city's specific situation to a welfare state context. However, the universal welfare regime is not a static one and redistribution policies of especially social security and taxation evolves continuously.

The main thesis of this dissertation is that increasing social polarisation evolves as a combination of the specific social circumstances of the city and the changes of national policy. Especially when interpreting the development in poverty and social exclusion.

The research question is therefore to explore driving forces, which deliver an understanding of increasing inequality, poverty and social exclusion in the Municipality of Aarhus from 1983 to 2007.

The dissertation has two main analyses. Firstly, driving forces of inequality is analysed. Secondly, poverty and social exclusion is investigated through the perspective of stage of life cycle.

To study inequality require measures of inequality. This study chooses well-established measures like the Gini-coefficient and measures based on the distribution of percentiles. Poverty is defined as relative poverty and uses median measures of the equivalent disposal income. Social exclusion is measured as the combination of long-term poverty and marginalisation at the labour market.

### **Project Analyses and Main Conclusions**

The analyses show a rising inequality in Aarhus from 1985 to 2007. The Gini-index rises from 20 to 30 from 1985 to 2007, which is seemingly higher in comparison to data from Denmark as a whole. The distribution of percentiles equally shows rising inequality. The share of top income also increases as the ratio of gross income. Inequality rises especially in the period past year 2000.

Application of the median income of equivalent disposal income also reveals an increasing spread of income. The middle-income group becomes significantly smaller at the expense of a relative growth at the top and at the bottom. The conceptualisation of social polarisation stresses a change from an egg-shaped distribution towards an hourglass-shaped distribution of income. Instead, what can be observed in this analysis is a growth pattern that moves from an 'onion' distribution to a 'sprouting onion' distribution, in which both the top and the bottom grow while the middle range becomes relatively smaller.

Overall, the study reveals several factors of importance. Each factor contributes, but as the development in inequality is modest, the importance of each factor becomes

modest. Secondly, the study shows different significance depending on the chosen measure.

The analysis shows the following drives of inequality in Aarhus:

- Overall, social security contributes to equality, but has a weak contribution in the development towards a more unequal distribution over time.
- Overall, taxation contributes to equality, but has a weak contribution in the development towards a more unequal distribution over time.
- Capital income is a factor driving towards inequality. However, depending on measure chosen, capital incomes from shares respectively imputed rent seems to be most important.
- The demography of the city is important to explain differences between Aarhus and Denmark.
- Overall, the labour market and the market income does not seem that important. However, minor branches like retail show different developments.

Poverty increases from mid-1990ies to 2007 no matter which measure is chosen. The poverty rate is between 4,9 % and 16,7 % in 2007 depending on measure, which indicate the difficulty of establishing a specific poverty line in a certain year. Traces of poverty are similar to the common features in Denmark:

- Poverty for elderly has fallen over time, whilst youth poverty has increased
- Poverty for children is seemingly constant
- Immigrants and descendants have high and increasing poverty rates
- Male are more often poorer than females in 2007, opposite to 1985 when women had a higher poverty frequency
- People in jobs are generally not poor, with the exception of self-employed people.
- People on social security have low poverty rates, except people receiving social assistance

The analyses show high levels of mobility in and out of poverty. High shares of the poor people leave the group the following year. This also counts for long-term poor, though tendencies of retention are stronger for this group. Tendencies of retention over time also change and are stronger in the 2000's than earlier.

As for social exclusion, the analysis shows an increase from 0,4 % to 1,9 % from 1986 to 2005 for working ages (20-64). The increase is especially strong after year 2000.

This study shows some of the same tendencies of empirical evidence of poverty as other Danish research. However, the Aarhus results show higher levels of poverty. From a life cycle perspective across age, the study reveals great differences between immigrants and descendants and people of Danish origin. These differences relate to the policy of redistribution. Certain groups are not protected against poverty.

One main finding is that poverty and social exclusion is seemingly constant over time for people of Danish origin. Child poverty and poverty rates for families are low. The poverty rates for elderly has fallen from 1985 - 20017, while youth poverty has increased slightly. Young single parents have slightly higher poverty rates. The group is small though. For people of Danish origin poverty is especially a youth phenomenon. Social exclusion is related to a small group of single men and to a lesser extent to single women.

Contrary to people of Danish origin, non-western immigrants and descendants in all ages have high levels of poverty in 2007. This is a dramatic change from 1985 and 1996. In 1985, a small group of non-western immigrants had the same poverty rates as people of Danish origin. In 2007, the group of non-western immigrants and descendants counts 10% of the population and show dramatically high rates of poverty and long-term poverty.

Children who are non-western descendants have a poverty rate 7 to 8 times the rates of children of Danish origin. As the equivalent disposal income is used to measure child poverty, it follows that poverty rates for parents are high as well. Old age non-western immigrants also have very high poverty rates.

In this respect, the picture of relative poverty for immigrants and descendants reveals the same profile as poverty in the pre-welfare state of around 1900. The welfare state does not secure the group of non-western immigrants and descendants against poverty in vulnerable ages. Social assistance is an important income for non-western immigrants. Due to changes in policy from 2002 and onwards, social assistance protects less against poverty. The share of poor social assistance claimants are significantly higher in 2007 than in 2001. Old age pension for immigrants is very low as well.

This empirical study is compatible with theories stressing, that social polarisation in Europa is related to immigrants, with low participation in the labour market and poor social security. In relation to social exclusion, the big change is the high number of immigrant couples with children in a poor situation.

The project data concludes in 2007. This means that the shown patterns have emerged during a period that for a great deal of its time is characterised as a period of growth in the Danish economy with rising employment in its wake. In 2007, the economy was at its most prosperous, and only the subsequent period was marked as a period of crisis. Over the subsequent period, a further series of political reforms have had an effect on income growth and income distribution. This subsequent period has not been studied and therefore we cannot evaluate the impact of the crisis and its accompanying political reforms on social development in Aarhus. Meanwhile, it is very interesting to observe that relatively strong trends towards polarisation can be traced over a 25-



year period from 1983 to 2007 and particularly in the period leading up to the economic crisis, all of which covers a period noted for its high prosperity.

# Del 1: Introduktion til undersøgelsen

Kapitel 1. Introduktion

Kapitel 2. En kort videnskabsteoretisk begrundelsessammenhæng

Kapitel 3. Data

# Kapitel 1: Introduktion

## 1.1. Indledning

Dette projekt undersøger udviklingen i social polarisering over en 25 års periode fra 1980ernes begyndelse til år 2007 i Aarhus kommune. Social polarisering er et begreb, der kan operationaliseres på flere måder, og som derfor kan dække over flere forskellige typer af udviklinger. Her anvendes to forståelser, der begge kan betegne polariseringsprocesser.

For det første indkredses social polarisering som et spørgsmål om en bevægelse fra midten ud mod polerne. Der foregår en spredning fra midte mod pol – fra en æg fordeling henimod en timeglasfordeling. Denne forståelse af social polarisering trækker på forskning i social og økonomisk ulighed.

Forskningen i økonomisk ulighed har især peget på, at perioden fra midten af 1980erne til midten af 00erne i Danmark har været præget af en meget moderat udvikling i ulighed. Hvis uligheden har været stigende, har det især været knyttet til udvikling i kapitalindkomster (DØR 2011, Finansministeriet 2010).

For det andet indkredses social polarisering som et spørgsmål om afkobling ved udviklingen i fattigdom / langvarig fattigdom eller social eksklusion. Hvis der sker en stigning i disse forhold, er der grupper, der i stigende grad afkobles mulighederne for deltagelse i det almindelige samfundsmæssige liv.

Forskningen i fattigdom har vist en meget moderat stigning i fattigdom i Danmark fra 1980erne til midten af 00erne (DØR 2006). Der har særligt været fokus på, at fattigdom kunne ramme enlige forsørgere (Elm Larsen 2004; Kronborg Bak 2004), børn (Gerstoft og Deding 2009) samt personer der modtager nedsatte ydelser (Müller et.al. 2015).

Social polarisering vil således i denne afhandling blive forstået som dels spredning i forhold udviklingen i økonomisk ulighed og dels afkobling som udviklingen i fattigdom og social eksklusion.

## 1.2. Problemstillingen

Det er påfaldende, at de tre største byer i Danmark i midten af 00erne tematiserer fattigdom og social polarisering (Københavns kommune 2007, Københavns kommune 2008, Bøggild Christensen og Rasmussen 2008, Arendt 2007, Gundgaard 2007). Den danske viden på området er ellers på daværende tidspunkt forholdsvis positiv og optimistisk (DØR 2006, Finansministeriet 2006, Goul Andersen 2003). Det

rejser spørgsmålet om København, Aarhus og Odense afviger fra den generelle situation i Danmark, og i givet fald hvordan og hvorfor? Dette studie belyser i den sammenhæng udviklingen i Aarhus.

Udgangspunktet, som senere demonstreres er, at der er foregået en stigning i økonomisk ulighed og fattigdom og social eksklusion, der kan betegne tendenser i retning af social polarisering i Aarhus kommune i perioden 1983-2007. Udviklingen viser større forskelle i Aarhus end i Danmark som helhed. Det analytiske sigte er at pege på faktorer, der kan give en forståelse af denne udvikling. (Bøggild Christensen 2010b)

### 1.3. Perspektiver på udvikling af økonomisk ulighed i byen

På den ene side har vi en udbygget velfærdsforskning og en forskning i fattigdom og økonomisk ulighed, der især har fokus på velfærdsstaterne herunder hvilke forskelle, ligheder og udviklingstræk, der kan iagttages mellem velfærdsstater. Empiriske analyser viser, at uligheden har været stigende i en række velfærdsstater de sidste årtier. Industrisamfundets udvikling i det 20. århundrede var ellers overalt frem til 1970'erne forbundet med en bevægelse i retning af større økonomisk lighed og udbredelse af rettigheder (Atkinson 2008). Denne stærke udviklingstrend blev brudt i en række velfærdsstater fra 1970'ernes begyndelse. Trenden har i en række velfærdsstater i stedet i flere årtier været mod større ulighed og højere fattigdom (Atkinson 2008, d'Ercole og Förster 2005, OECD 2008, OECD 2011, Björkund & Jäntti 2011, NOU 2009:10). Det gælder til en vis grad også for Danmark (Økonomi og indenrigsministeriet 2013, Økonomi og indenrigsministeriet 2014, DØR 2011), der dog ligger i midterfeltet med en moderat stigende ulighed, og i anno 2010 fremstår som et af de økonomisk set mest lige samfund (OECD 2008, OECD 2011)<sup>1</sup>.

Forskningen peger især på betydningen af velfærdsstaten i at forklare forskelle i økonomisk ulighed og fattigdom mellem lande. I litteraturen om velfærdsregimer er hovedsynspunktet at 'politics matter' (Green Pedersen 2009). De forskellige velfærdsstater tager sig af mange af de samme sociale områder, men måderne de gør det på er forskellige. Det giver forskelligt outcome for forskellige grupper i befolkningen. I de nordiske velfærdsstater har det komparativt set resulteret i lav grad af ulighed (Esping Andersen 1990, Goul Andersen 2003, Moene et. al. 2009). Velfærdsstaters forskellighed forklares her især med de specifikke kontekster og den nationale politiske udvikling.

Denne afhandling handler imidlertid om en anden trend, nemlig om social polarisering

---

<sup>1</sup> Danmark har dog en høj forbrugsbeskatning, der vender den tunge ende nedad (Goul Andersen 2012:354). Omvendt indregnes individuelt kollektivt forbrug ikke, der trækker i modsat retning (Hussain 2015).

*inden for landet*. Den synes også at kunne findes mange steder og er netop beskrevet som en global trend – og globaliseringstrend – af nogle af de første, der kastede sig over emnet, nemlig den by-sociologiske forskning (Castells 1989, Mollenkopf og Castells 1991, Sassen 1991, Kempen 1994, Hamnett 1996, O'Loughlin 1996, Musterd 1998, Marcuse og van Kempen 2000, Andersen 2005, Pratschke og Morlicchio 2012, Rasmussen 2013). Polarisering henviser i disse studier typisk til spørgsmålet om en indkomstmæssig polarisering baseret på udvikling af polarisering på arbejdsmarkedet og eventuelt dertil udvikling af en spatial polarisering og segregeret byudvikling.

Det er karakteristisk, at by-studierne knytter an til byernes forandring som følge af globaliseringen og de-industrialiseringen i overgang fra industrisamfund til postindustriel vidensøkonomi<sup>2</sup>. I den sammenhæng tolkes den sociale udvikling som drevet af globale kræfter, der slår igennem i lokale kontekster. Polariseringsteoriene er især udtænkt i relation til de største metropoler omtalt som 'globale byer' (Sassen 1991) eller 'world cities' (Friedmann 1982). Der er imidlertid en række af de samme træk i byudvikling ved overgang fra industrisamfund til postindustriel vidensøkonomi i en række forskellige velfærdsstater (Burgers 1996, Marcuse og Van Kempen 2000, Burgers og Musterd 2002; Vaattovaara og Matti Kortteinen 2003). Derfor er der foretaget studier af social polarisering af en lang række større byer i mange velfærdsstater.

Polariseringstesen i by-sociologien er, at antallet af vellønnede traditionelle industriarbejderjobs er nedadgående, og de fremvoksende brancher er dualiserede i en vellønnet henholdsvis lavtlønnet servicesektor (Sassen 1991). I tesen tillægges velfærdsstatslige politikker og social sikring en minimal betydning for udviklingen (f.eks. Sassen 1991 og O'loughlin 1996), hvilket hænger sammen med opfattelsen af statens svækkede betydning og byens stigende betydning i en globaliseret kontekst for de store metropoler. Tesen finder en vis empirisk opbakning i en række studier, men er også genstand for en del kritik og nuanceringer fra flere polariseringsforskere.

For det første peges der på, at globalisering ikke slår igennem på en bestemt måde (Andersen 2003, Andersen 2005). De forskellige velfærdsregimer påvirker arbejdsmarkedsstrukturerne og erhvervsfrekvenserne forskelligt. Velfærdsregimer har derfor en betydning for beskæftigelsen (Burgers og Musterd 2002:495).

Det er imidlertid karakteristisk, at betydningen af velfærdsstatens institutionelle indretning nok fremhæves, men ikke står specielt centralt i de by-sociologiske studier. Polariseringsstudier har et centralt fokus på udviklingen på arbejdsmarkedet. I den forbindelse er arbejdsmarkedet i Aarhus indlejret i den danske aftalemodel og en dansk flexicurity model, der også giver nogle særlige spilleregler i relation til

---

<sup>2</sup> Der er en del forskellige betegnelser for, hvad der betegner situationen efter industrisamfundet. I afhandlingen her vælges pragmatisk betegnelsen postindustriel vidensøkonomi (Powell og Snellman 2004)

globalisering (Ibsen og Stamhus 2016). Forventningen til et aarhusiansk arbejdsmarked vil i den forbindelse være, at Aarhus adskiller sig fra store globale byer i residuale velfærdsstater, og at arbejdsmarkedet ikke udvikler sig markant i en dualiseret retning. Men kan der alligevel være problemstillinger i relation til beskæftigelse?

Baum trækker også på Esping Andersen's velfærdsregimebegreber for at forstå forskelle for personer, der ikke deltager på arbejdsmarkedet. Nogle grupper bliver ikke vindere som følge af globaliseringen, og deres situation er afhængig af velfærdsydelser (Baum 1997:1889). Den sociale sikring for grupper, der ikke er selvforsørgende, er derfor en meget væsentlig faktor. Det er således ikke nok at se på arbejdsmarkedet, men også udstødning fra arbejdsmarkedet og den sociale sikring i relation hertil.

Hamnett foretager en mere nuanceret diskussion af velfærdsstaten, og peger bl.a. på, at indretningen af velfærdsydelser og skattestruktur også kan være med til at påvirke udviklingen i polarisering (Hamnett 1996:1409). Politiske forandringer over tid er derfor væsentlige at medtænke.

Samlet set peger diskussionen således på, at byens indlejring i velfærdsstaten kan være med til at forklare forskelle på byer i forskellige lande, men det viser også betydningen af politiske ændringer internt i den enkelte velfærdsstat over tid. Et centralt afsæt i denne afhandling er, at forandringer i politik kan have betydning for udvikling af polarisering indenfor samme velfærdsstat. Politik kan således være en driver for polarisering. Der skal derfor inddrages teori, der kan identificere fordelingspolitiske forandringer i nyere tid.

Mange peger på, at der et sket et socialpolitisk skifte de sidste årtier, der især fokuserer på at øge udbuddet af arbejdskraft med et mindre fokus på social sikring (Goul Andersen 2013). Som en del af det institutionelle set up skal socialpolitik ikke først og fremmest anskues som social tryghed og sikring for befolkningen, men derimod som en social investering, der muliggør at nationen er konkurrencedygtig (Pedersen 2011, Morel et. al 2012). Målet med socialpolitik fremstår i denne optik fremfor omfordeling og økonomisk lighed snarere som at sikre en stor, aktiv, mobil og motiveret arbejdsstyrke.

Emmenegger et.al. påpeger bl.a., at der i en lang række velfærdsstater er gennemført massive velfærdsstatslige forandringer i 00'erne. Tidligere tiders tro på path dependency og fastfrosne velfærdslandskaber må revideres i lyset af aktuelle dynamikker, da der faktisk sker en række forandringer (Emmenegger et. al. 2012). Det er derfor indlysende, at se på forandringer i de faktiske velfærdsstatslige politikker i relation til at forstå udviklingen i social polarisering. Disse forandringer gælder imidlertid hele landet. En pointe i dette projekt er, at selvom politiske forandringer i princippet er landsdækkende kan konsekvenser heraf godt ramme geografisk

selektivt.

Det er netop dette projekts udgangspunkt, at velfærdsstaten er overordentlig betydningsfuld for udviklingen af en eventuel social polarisering i byen. National fordelingspolitik kan imidlertid få gennemslag lokalt på en anden måde end i nationale aggregerede analyser. Mens by-forskningen ofte underbetoner betydningen af velfærdsstaten for den sociale udvikling i byen, har velfærdsforskningen til gengæld ikke i særlig grad interesseret sig for lokale konsekvenser af velfærdspolitik, og intentionen i dette projekt er at bygge bro mellem disse traditioner. Mens en række by-forskere peger på kontekst som afgørende i at forstå byudvikling, er der få, der sætter velfærdsstatens kontekst i centrum af fortolkningen. Velfærdsstatslige politikker kan betinge en lokalt baseret udvikling i ulighed og fattigdom uanset, hvorvidt politikken er drevet af globale kræfter eller af mere endogene politiske omstændigheder. Studiet her bidrager dermed til velfærdsforskningen i Danmark ved en øget opmærksomhed på udvikling af ulighed og fattigdom i en lokal kontekst som en side af velfærdsstatens forandringer.

Begrebet om social polarisering henviser især til udviklinger på arbejdsmarkedet og i indkomsterne, og det indeholder en bekymring for, hvorvidt alle kan deltage i samfundslivet. Dette kan iagttages ud fra uligheds- og fattigdomsperspektiver, som er de primære perspektiver i dette studie. Med anvendelse af registerdata på individniveau af en population bosat i Aarhus kommune i mindst et år i perioden 1983 til 2007 analyseres polarisering i relation til arbejdsmarked og indkomster.

Interessen for byens sociale udvikling har imidlertid også et lokalpolitisk udspring fra midten af 00'erne. Både Odense kommune, Københavns kommune og Aarhus kommune har uafhængigt af hinanden taget initiativer til at undersøge udviklingen i sociale skel og fattigdom i kommunerne. Projektet her hænger således sammen med, at Aarhus Byråd i 2005 vedtog en dagsorden, hvor de ønskede den sociale polarisering i byen undersøgt.

### 1.3.1. Problemformuleringer og hypoteser om udviklingen i økonomisk ulighed i Aarhus.

Teoridannelsen om social polarisering i byer peger især på globaliseringen og den teknologiske udvikling, som en drivkraft der påvirker arbejdsmarkedet og løndannelsen (Sassen 1991, Castells og Mollenkopf 1991, Kempen 1994, Hamnett 1994). Heroverfor peger teorier om velfærdsregimer på velfærdsstaternes og politikens betydning for, hvordan strukturelle forandringer påvirker levevilkårene (Esping-Andersen 1990).

Der kan imidlertid også peges på faktorer, der lægger knapt så meget vægt på globale kræfters betydning eller politikens betydning. I forskningen i økonomisk ulighed

peges der på demografiske forandringer som en væsentlig faktor, der kan påvirke uligheden ligesom denne forskning også peger på, at der er forskellige typer af indkomstkomponenter, der påvirker sammensætningen af indkomst (Atkinson 2008, OECD 2011, Ploug 2017). Udviklingen i ulighed kan således også opstå af andre typer af udviklinger i sammensætningen af indkomst.

Skatteministeriet har beregnet den økonomiske ulighed mellem kommuner i Danmark. En generel pointe er, at uligheden indenfor kommunen for de fleste kommuner er mindre end uligheden i landet som helhed. De største byer med en mere heterogen sammensætning afviger herfra (2016:98)

Det kan på baggrund af de danske undersøgelser antages, at især kapitalindkomsten er en væsentlig faktor bag en øget ulighed, men Det økonomiske råd peger også på andre drivkræfter (DØR 2011). En række undersøgelser inddrager også spørgsmålet om alderssammensætningen. Finansministeriets analyse tyder ikke på, at ændringer i befolkningens alderssammensætning skulle have bidraget til ændringer i indkomstforskellene fra 1983 til 2000 (Finansministeriet 2002:14).

Afhandlingen adresserer således følgende forskningsspørgsmål og teser angående forståelsen af økonomisk ulighed:

*Hvilke drivkræfter ligger bag en stigende økonomisk ulighed i Aarhus kommune i perioden 1983-2007?*

Som et underformål i relation til studiet af Aarhus ønskes endvidere følgende belyst:

*Hvorfor skulle den økonomiske ulighed øges mere i Aarhus kommune end i Danmark som helhed?*

Der kan umiddelbart peges på fem forskellige konkurrerende og/eller komplementære hypoteser til en stigende ulighed, som analysen skal afdække:

Tese 1: Den stigende globalisering og teknologiske udvikling har forandret arbejdsmarkedene, der leder til stigende indkomstulighed. Denne udvikling er stærkere i byen med fremkomsten af en *dual servicesektor*.

Tese 2: Den stigende globalisering og teknologiske udvikling har forandret arbejdsmarkedene, der leder til en stigende ledighed og udstødning af arbejdskraft, der påvirker indkomstfordelingen. Det kan godt være teorien om globalisering holder i USA, men i Europa er der sket en *professionalisering* af servicesektoren i byerne, hvor polarisering i stedet ses i forskelle mellem de som er på arbejdsmarkedet, og de som er udenfor. Der kan således være høj ledighed eller *udstødning* i byer, der kan forklare ulighed.



Tese 3: De nationalpolitiske beslutninger om *fordelingspolitikken* har mindsket kompensationen for personer uden arbejdsindkomster og mindsket omfordelingen gennem skattesystemet. Hvis beslutninger om mindsket kompensation især rammer grupper, som der er mange af i Aarhus vil dette medføre en højere ulighedsudvikling i Aarhus end i Danmark som helhed.

Tese 4: Den demografiske udvikling har forandret sig med en forskydning i grupper med forskellig indkomstgrundlag. Dette påvirker målinger i retning af stigende ulighed. Hvis *kompositionen af befolkningsgrupper* er meget forskellig mellem by og Danmark som helhed kan det forklare forskelle i ulighed, da indkomstgrundlaget er forskelligt i forskellige grupper.

Tese 5: Forandringen i indkomstkompontener med en stigende betydning af *kapitalindkomsterne* har bidraget til en stigende økonomisk ulighed. Boligmarkedets udvikling samt andre kapitalindkomster er af større betydning i Aarhus end i landet som helhed og kan derfor bidrage til en øget ulighed.

Afhandlingens første analysedel behandler de 5 teser for at spore drivkræfter til udviklingen i økonomisk ulighed.

#### 1.4. Perspektiver på udvikling af fattigdom og social eksklusion i byen

Social polarisering kan ligeledes indkredses som et spørgsmål om udviklingen i fattigdom og social eksklusion. Hvis der sker en stigning i disse forhold, er der grupper, der i stigende grad afkobles mulighederne for deltagelse i det almindelige samfundsmæssige liv. Disse træk opfattes ligeledes som en polarisering.

Den internationale forskning i fattigdom i velfærdsstaterne intensiveres fra 1970erne. Peter Townsend står centralt i at lancere et relativt fattigdomsbegreb, der relaterer til de sociale vilkår i velfærdsstater (Townsend 1979). Pointen er, at fattigdom ikke kun handler om absolut nød, men angår spørgsmålet om at have ressourcer, så man kan deltage i livet på en måde, som er alment accepteret. Derfor viser fattigdom sig på forskellige måder i den historiske udvikling.

Fattigdomsforskningen er imidlertid vidtforgrenet med en række forskellige typer af tilgange og metoder til studiet af fattigdom. Der er således ikke konsensus om en bestemt type af fattigdomsforskning. Internationale organisationer som OECD og EU anvender typisk en økonomisk beregning af husstandens disponible indkomst til at afgrænse fattigdommen. Personer der f.eks. har under 50% eller 60% af

medianindkomsten henregnes som fattige. Andre måler hellere på de typer af afsavn, som et spinkelt forsørgelsesgrundlag fører med sig<sup>3</sup>.

I internationale målinger med medianmetoden fremstår Danmark med en meget lav fattigdom blandt velfærdsstaterne (OECD 2008). Fattigdom har heller ikke i 1990'erne og begyndelsen af 00'erne været et centralt tema i dansk forskning. Der er få undersøgelser i denne periode, og de har mest fokus på børns situation (Agerlund Sloth 2004, Dreyer Espersen 2006, Hussain 2002, Hussain 2003, Gerstoft og Deding 2009) eller enlige forsørgere (Kronbrog Bak 2004). Disse undersøgelser indtager således et typisk livsfaseperspektiv.

I den klassiske fattigdomsforskning omkring år 1900 stod livsfaseperspektivet stærkt (Rowntree 1901; Fritzell og Ritakallio 2010). Risiko for fattigdom opstod i barndommen, ved familiedannelsen og i alderdommen. Velfærdsstaten har siden ændret dette billede og støttet børn, forældre og ældre. Der er således sket en forskydning, så det i dag især er unge, der er i risiko for fattigdom, hvilket er en international trend (OECD 2008). Dette billede genfindes også i danske undersøgelser (DØR 2006).

Burgers peger på, at især immigrationen fra tredjelande til Europa er et fænomen, der har samspil til social polarisering (Burgers 1996). Danske studier i fattigdom synes bl.a. at pege på indvandrere og efterkommere som overhyppigt fattige (Økonomi og indenrigsministeriet 2014).

Fattigdom rammer også forskelligt i forhold til beskæftigelse. Mange selvstændige er overhyppigt fattige (DØR 2006) ligesom personer udenfor arbejdsmarkedet kan være i risiko. Den danske velfærdsstat har over tid nedtonet fokus på spørgsmålet om social sikring især i relation til kontanthjælp men også andre ydelser (Goul Andersen 2012, Goul Andersen 2013). Det er således forventeligt, at grupper med lav tilknytning til arbejdsmarkedet især i relation til kontanthjælp, som omfatter mange indvandrere og efterkommere i stigende grad vil være fattige (Müller et. al. 2015)

Som supplement til forskningen i fattigdom indtog begrebet om social eksklusion en central placering ikke mindst i EU i begyndelsen af 1990'erne (Room 1995). Social eksklusion er relateret til spørgsmålet om fattigdom, men har et bredere sigte end økonomiske ressourcer. I forbindelse med social eksklusion opregnes derfor typisk forskellige livsarenaer, som det er muligt at være mere eller mindre ekskluderet fra (Walker og Walker 1997; Vleminckx og Berghman 2001). Mayes peger på, at social

---

<sup>3</sup> Af andre metoder kan fremhæves budgetmetoden, der mere objektivt forsøger at fastlægge et budget som minimum for at leve, ligesom der er metoder, der inddrager et mere subjektivt oplevelsesperspektiv (Fløtten 2009).

eksklusion ofte sættes i relation til udstødning fra arbejdsmarkedet eller langvarig fattigdom (Mayes 2001:5).

Social eksklusion har ikke stået centralt i dansk forskning<sup>4</sup>, men der er få studier af social udstødning forstået som grupper karakteriseret ved f.eks. hjemløshed, prostitution, misbrug og psykisk sygdom (Friis, 1981, Fridberg 1992) og studier af personer med 'særligt belastende levevilkår' (Hansen 1988). Ellers er eksklusion især blevet udfoldet gennem studier af marginalisering i forhold til arbejdsmarkedet (Hansen og Mærkedahl 1987; Socialkommissionen 1992; Arbejdsministeriet 2001; Rosholm 2009).

#### 1.4.1. Problemformuleringer og hypoteser om udviklingen i fattigdom og social eksklusion i byen.

Afhandlingens anden analysedel sætter således spot på fattigdom og social eksklusion. Det vises indledningsvist, at der har været en stigende fattigdom i Aarhus i perioden 1985-2007, og at disse træk er mere dramatiske end den danske udvikling.

Det er hypotesen, at denne udvikling bedst forklares i et samspil mellem byens demografiske komposition og den velfærdspolitiske udvikling.

Hypotesen er for det første, at velfærdsstaten ikke længere sikrer indvandrere og efterkommere imod fattigdom i de kritiske livsfaser som barndom, ved familiestiftelse og i alderdommen. På den måde minder fattigdomsbilledet for indvandrere og efterkommere om en før-velfærdsstatslig fattigdomsprofil. Dette gælder ikke for borgere af dansk herkomst.

For det andet er der foregået en politisk prioritering af levevilkårene mellem aldersgrupperne. Der er foregået en aldersforskydning i social sikring, så ældre generelt over perioden bliver bedre sikret mod fattigdom, mens unge i stigende grad har fået incitamentsrettet ydelserne, der samtidig betyder en lavere indkomst, der ikke sikrer mod fattigdom for grupper, der modtager ydelser. Dette gælder også når studerende pr. definition ikke opfattes som fattige, og når hjemmeboende unge fratrækkes.

Da Aarhus er en by, der har store og stigende grupper af unge og grupper af indvandrere og efterkommere giver det også en forklaring på, at fattigdommen er højere og øget mellem Aarhus og Danmark.

---

<sup>4</sup> Elm Larsen anvender termen i en empirisk undersøgelse (Elm Larsen 2004).

Afhandlingen adresserer således følgende forskningsspørgsmål angående forståelsen af fattigdom og social eksklusion:

*Hvilke træk viser udviklingen i fattigdom og social eksklusion i Aarhus, og hvordan hænger de sammen med fordelingspolitikken og byens demografiske situation i et livsfaseperspektiv?*

Afhandlingens anden analysedel behandler dette.

### 1.5. Begrebet om social polarisering som spredning og afkobling

Igennem polariseringslitteraturen er der tydeligt forskellige billeder af, hvordan social polarisering skal forstås. Pahl diskuterer forskellige grafiske fremstillinger af polarisering i USA henholdsvis England, der har inspireret til vores sontring mellem social polarisering i et sprednings- og et afkoblingsperspektiv (Pahl 1988, Bøggild Christensen og Rasmussen 2008).

Påpegningen af social polarisering i to forskellige betragtningsmåder følges ligeledes af Foster and Wolfson. De identificerer to bevægelser, når det handler om polarisering på linje med et sprednings- og afkoblingsperspektiv:

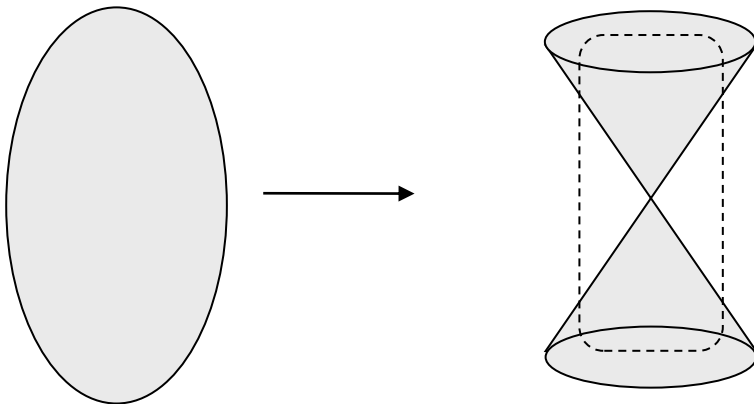
*"We identify two such movements which we call 'increased spread' and 'increased bipolarity'." (Foster og Wolfson 2009:249)*

Figur ?? viser en spredningsfigur, hvor opfattelsen af polarisering går på, at der sker en spredning fra centrum og ud mod polerne. I litteraturen beskrives det undertiden som en bevægelse fra et æg til et timeglas, jævnfør de to karakteristiske citater nedenfor fra Marcuse henholdsvis Hamnett:

*"Det bedste billede .. er måske et æg og et timeglas; byens befolkning er normalt fordelt som et æg, der er bredest på midten og løber ud i en spids i begge ender; når den bliver polariseret klemmes midten og enderne ekspanderer til et udseende som et timeglas. Midten af et æg kan defineres som det mellemste sociale lag. Eller hvis polariseringen er mellem rig og fattig, refererer midten af ægget til den midterste indkomstgruppe. Metaforen beskriver ikke strukturelle skillelinjer, men et kontinuum, hvis fordeling bliver stadig mere bi-modal" (Marcuse 1989:699, egen oversættelse)*

*"I take 'polarisation' to be a term referring to a change in certain social distributions such that there is a shift away from a statistically normal or egg-shaped distribution towards a distribution where the bottom and the top ends of the distribution are growing, relatively and possibly absolutely, at the expense of the middle." (Hamnett 1998:16)*

**Figur 1.1: Social polarisering som spredning: Fra æg til timeglas**



Tankegangen har især gjort sig gældende i vurderinger af indkomstudviklinger og af, hvorvidt der sker en udvikling med flere rige og flere fattige. Den radikale model, hvor midten næsten helt forsvinder, er ikke realistisk eller empirisk dokumenteret. Derfor handler det i højere grad om, hvorvidt der foregår bevægelser fra midten og ud mod polerne. I den forstand vil den rektangulære figur, hvor midten stadig er der, også repræsentere en polariseret udvikling. Men der er et fundamentalt spørgsmål om, hvornår vi vil karakterisere noget som en polarisering. Hvor meget skal der til, og skal polerne f.eks. være større end midtergruppen? Hans Thor Andersen forsøger at besvare dette, når han formulerer følgende:

*"Sprogligt dækker begrebet over en udvikling, hvor fordelingen af et fænomen udvikler sig mod bipolaritet, hvilket f.eks. indebærer høj forekomst af socialt dårligt stillede henholdsvis velstillede. Derimod kan social polarisering ikke anvendes om ulighed som sådan, om f.eks. voksende forskelle i indkomstfordelingen"* (Andersen 2003:117).

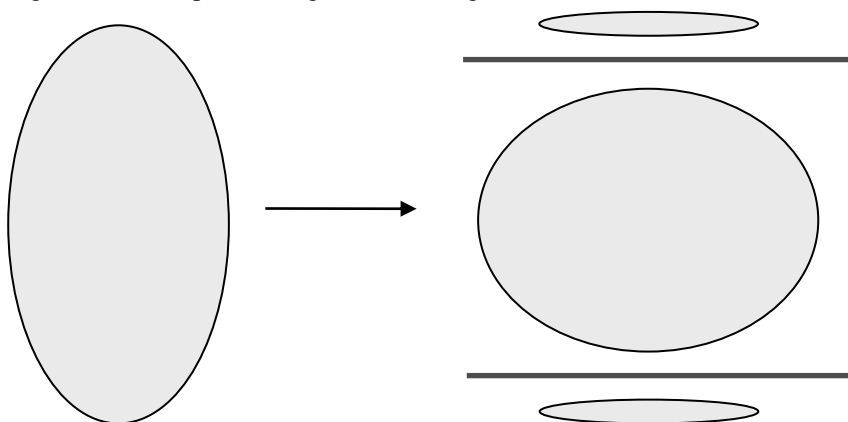
Men dette svar giver alligevel ikke nogen klar angivelse af, hvor meget ulighed, der skal til. Et forsøg på at indkredse en spredningsanalyse kunne analysere, hvorvidt der foregår en proces, hvor midtergruppen bliver mindre, og hvor både bund og top vokser. I den forstand kan vi tale om en polariseringsproces, når både bund og top vokser, men det kan stadig være sådan, at midtergruppen er den dominerende og største gruppe. En større ulighed vil hermed oftest og modsat Hans Thor Andersens opfattelse indebære en polariseringsproces.

Social polarisering som spredning knytter således i denne afhandling an til klassiske lighedsbegreber. Debatten og litteraturen om perspektiver på lighed og ulighed er omfattende (Hernes og Hippe 1999). Hvis man anvender lighedsterminologien angår målinger af spredning udviklinger i, hvad man kan betegne som resultatlighed. Det er

altså i mindre grad diskussionen af lige muligheder eller formel lighed som juridiske individer, der her er i fokus. Men derimod mere hvad har udviklingen i outcome eller resultatet været, når den samlede indkomst fordeles i samfundet. Spredningsanalysen handler således om udviklingen i økonomisk ulighed.

Heroverfor fremhæves andre polariseringsfigurer. Esteban (1991) afviser spredningsfiguren og peger i stedet på "clusters", ligesom samtidsdiagnosernes fokus på eliter og udsatte grupper også fremstår som en anden betragtningsmåde (Baumann 1998). I denne optik handler det ikke så meget om spredning, men i højere grad om afstande jf. figur 1.2. Man kunne sige, at der ikke behøver komme flere rige, men de rigere bliver blot meget mere rige og forandrer måske adfærd.

Figur 1.2: Social polarisering som afkobling.



Der behøver måske ikke komme flere udsatte, men de udsattes situation kan udvikle sig mere håbløst. Flemming Balvig viser i en nyere undersøgelse, at unge generelt set over en årrække er blevet mere lovlige. Til gengæld begår de færre unge kriminelle mere kriminalitet (Balvig 2006). Der bliver altså ikke flere kriminelle, men de kriminelle kommer længere og længere væk i adfærd mv. fra de ikke kriminelle og bliver mere afkoblede. Omvendt vil udvikling i f.eks. antallet af langvarigt fattige også sige noget om afkobling og bipolaritet.

Afkoblingsfiguren bliver i polariseringsforskningen koblet til det by-sociologiske spatiale segregeringsperspektiv, der viser, hvordan bestemte områder og lokaliteter i byerne udvikler sig i fht. hinanden. I en dansk sammenhæng gælder det f.eks. analysen af København (Andersen 2005) og analysen af Aarhus (Rasmussen 2013).

Social polarisering som afkobling ansues i denne afhandling ud fra et perspektiv med fokus på udviklingen i fattigdom og social eksklusion i byen som helhed.

## 1.6. Byens situation og teorierne.

Analyser af ulighed indenfor landet foregår oftest under to betragtningsmåder. Der findes en politisk bekymring for en opdeling i nogle regionale vækstcentre og en periferi og udkant med lav vækst (Landsplanredegørelsen 2006). Det betyder, at nogle geografiske områder bliver mere velstående med vækst i beskæftigelse og indkomst, mens andre – i de senere år kaldt ”udkantsområder” oplever stagnerende vækst og færre muligheder. I den forstand kan Aarhus fremstå som et privilegeret område (AE 2013). Men spørgsmålet er, om man ikke også i ovennævnte forstand kan tale om ”udkantsområder” eller opdelinger *inden for* de store byer.

Analyser på komparativt nationalt niveau er blinde for aggregeringsproblemer, hvor fordeling indadtil i landet kan vise sig meget ujævn. Med udgangspunkt i Aarhus kommune er det netop byen og ikke nationen, der er omdrejningspunktet.

Det er karakteristisk, at social polarisering er stedligt bundet. I polariseringslitteraturen har man især været optaget af social polarisering i de større byer. De mellemstore danske byer er ikke omfattede af teorierne om en omsiggribende social polarisering i de globale storbyer. Men uligheden i Danmark er også koncentreret i byerne samt i landets udkantsområder.

Det er således i mindre grad dualiseringen i servicesektoren og betydningen af at være internationalt finanscentrum (jf. Sassens teser om de globale byer), der er dækkende for Aarhus. Men de samfundsforandrende træk, der følger af de-industrialiseringen, rammer alle byer i velfærdsstater. Vi ser derfor en lang række studier af social polarisering i en række forskellige byer i forskellige velfærdsstater. Studier af social polarisering har således bevæget sig langt udover ’world cities’. Aarhus kan derfor opfattes som ’small scale’ udviklinger af nogle generelle trends i omstillingen fra industrisamfund til postindustrial vidensøkonomi, der dog er nationalt indlejrede (Vaattovaara og Kortteinen 2003).

Nyere teorier om byen har peget på, at byerne er under forandring. De fleste mennesker bor i byområder i dag for første gang i historien. Urbaniseringen fortsætter ufortrødent ikke mindst i den tredje verden (Gottdiener 2006, Rifkin 2006). Men byerne er blevet udstrakte og multicentrerede. Den traditionelle bykerne udgør en mindre del af mange byers byområde i dag. Byerne er spatialt udvidede med mange delcentre (Gottdiener 2006).

Den traditionelle urbaniseringsteori har opereret med en spatial opdeling mellem de voksende byer og det ”rurale” land. En opdeling, der i stigende grad problematiseres, eftersom byernes grænser og landområdernes udvikling i stigende grad flyder ind over hinanden. Grænserne for centrum og udkant bliver løsere (Champion 2004). Tidligere landsbyer er i dag forstæder til byer, folk bor andre steder end de arbejder, traditionelle livsformer og dialekter forsvinder osv.. Dette hænger sammen med det fortsatte fald i beskæftigelse i de primære erhverv og de forandringer af de traditionelle landsbyer,

som det afstedkommer. Men udviklingen er også bestemt af landspolitiske beslutninger og vurderinger af behov for centralisering eller decentralisering. Der kan derfor stadig tales om regionale vækstcentre og udkant i Danmark.

For at indkredse det geografiske aspekt indføres lokalitetsbegrebet (Sugden 2003), som et niveaudelt begreb, der kan anskue byer på det regionale plan, som kommune, som lokalområde osv. Forskellige billeder af byerne og polariseringen heri vil fremkomme alt efter valg af lokalitet. I nærværende projekt står kommunebegrebet centralt, eftersom det er den politiske enhed, der skulle kunne håndtere eller gribe ind i nogle af polariseringsproblematikkerne, selvom landspolitiske beslutninger forekommer afgørende. Kommuneafgrænsningen falder ikke altid sammen med en teoretisk eller empirisk afgrænsning af byen<sup>5</sup>. Der skal derfor udvises en vis følsomhed for de forskellige lokalitetsniveauer<sup>6</sup>.

Aarhus som by er det centrale objekt, hvorfor det by-sociologiske perspektiv og teorier om byers udvikling er relevante. Aarhus skal imidlertid anskues som en case indlejret i den nordiske velfærdsstat, der afviger fra de større internationale metropoler. Aarhus er ikke en større metropol, hverken kvalitativt eller kvantitativt. Aarhus er i internationalt perspektiv en lille by med cirka 300.000 indbyggere.

I en Aarhusiansk optik udgør de gamle forstæder og de nye forstæder langt den største del af Aarhus kommune. Selve Centrum er lille i forhold hertil. Erhvervsmæssigt udgør hele det regionale Østjylland fra Randers til Kolding et multicenteret arbejdsmarked (Landsplanredegørelsen 2006). Den overordnede trend for Aarhus som by er, at den er en meget betydningsfuld del af et større regionalt vækstcenter (Nielsen 2009) helt i tråd med teorierne om, at byerne har været særligt væsentlige i de sidste årtiers økonomiske udvikling. Aarhus er karakteriseret ved en voksende demografisk udvikling og højere befolkningstæthed i hele perioden 1983-2007 og i perioder en stigende beskæftigelse. Samtidig arbejder mange mennesker i Aarhus-området uden at bo i kommunen.

By-sociologiske diskussioner om social polarisering er imidlertid genkendelige i en Aarhus optik, hvorfor vi med en vis forsigtighed kan anvende teorierne om social polarisering i byen<sup>7</sup>. Aarhus er ikke en hovedstad, selvom vi kan betragte den som et

---

<sup>5</sup> En sammenlignende analyse af Aarhus og Turku illustrerede de forskellige strategier i kommuneinddeling i henholdsvis Danmark og Finland. Det var nødvendigt at slå 5 kommuner sammen i Turku for at få et lokalitetsniveau, der korresponderede med Aarhus kommune (Raasinkangas, Rasmussen og Christensen 2010).

<sup>6</sup> For eksempel kan valg af spatial enhed kan have stor indflydelse på analyser og konklusioner af spatial polarisering (Rasmussen 2013)

<sup>7</sup> Det er i den forbindelse tankevækkende, at det er landets tre største byer, der især har sat spørgsmålet om byers sociale udvikling på dagsorden med undersøgelser af



regionalt center for beskæftigelse og uddannelse. Servicesektoren er særligt vigtig beskæftigelsessektor, og Aarhus er et uddannelsesmæssigt center med mange tusinde studerende på videregående uddannelser. Byen har en forholdsvis klar bymidte og en genkendelig social rumlig struktur med fænomener som gentrificering<sup>8</sup> og segregation<sup>9</sup> (Rasmussen 2013).

Selvom Aarhus ikke kan karakteriseres som et finansielt centrum, har forandringer af industrisamfundet forløbet, hvor også den globale konkurrence er en væsentlig betingelse. Aarhus er vokset i størrelse og er blevet mere betydningsfuld som et center for dansk vækst, hvilket også er tankningen om de største byer. Arbejdsmarkedet og beskæftigelsesstrukturen ændrer sig også i Aarhus, men udviklingen tolkes i Danmark ofte i lyset af den danske aftalemodel og et flexicurity baseret system. Det er derfor ud fra en teoretisk betragtning tvivlsomt, om vi ser stærke tendenser til dualisering på det aarhusianske arbejdsmarked.

### 1.7. Undersøgelsens design.

I det følgende skal undersøgelsens design kort skitseres. De konkrete begrebsdiskussioner, valg og operationaliseringer uddybes i de respektive afsnit. Undersøgelsen består af to overordnede analysedele med et ensartet design jf. figur 1.3.

Analyserne afdækker forandring i Aarhus over tid og afdækker hvilke drivkræfter der kan give en forståelse af udviklingen. Som baggrundsramme ligger udviklingen i Danmark og en sammenligning hermed. Dette kan ikke gennemføres i alle enkeltaspekter, da projektets primære registerdata gælder Aarhus, og en sammenligning med Danmark må foretages ved at basere sig på eksisterende sekundære kilder. Derfor er DK sat i parentes. Analyser over udviklingen spiller imidlertid også tilbage på forståelsen af drivkræfter, hvorfor der er en stiplede pil i tilbageløb.

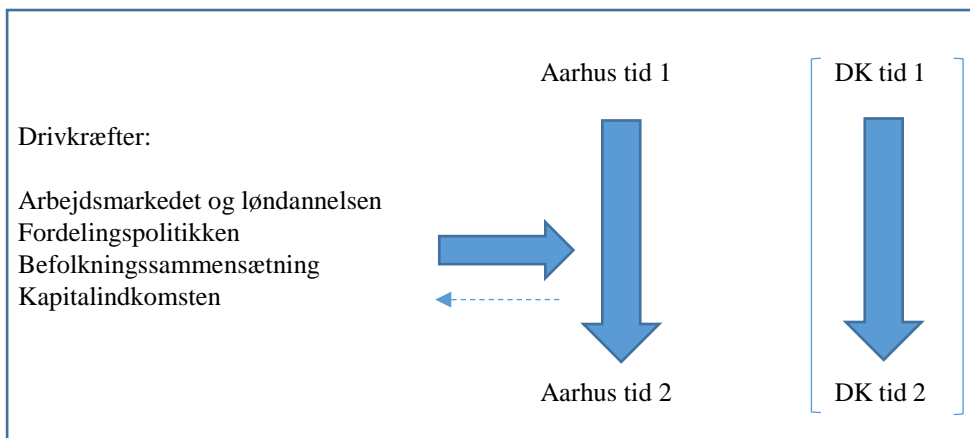
---

fattigdom og social polarisering i henholdsvis, Odense, København og Aarhus kommune.

<sup>8</sup> Betegner en proces, hvor typisk bykerner bliver attraktive og mål for investeringer og renovering.

<sup>9</sup> Betegner proces, hvor byer bliver mere rumligt og socialt opdelt og adskilte.

Figur 1.3: Undersøgelsens design.



Første del afdækker drivkræfterne i udvikling af økonomisk ulighed gennem efterprøvning af fem forskellige teser. De første to teser efterprøves ved at analysere udviklingen i erhverv, beskæftigelse, uddannelse og indkomst i de erhvervsaktive aldre. Ifølge polariseringsteoriene er det gennem forandringerne heri, at polariseringen viser sig. Dvs. at studieenheden er det enkelte individ og ikke den samlede husstand. Forandringer i erhvervsstruktur, uddannelsesniveau osv. kræver analyser over en længere periode. Analysen foretages som en tværsnitsanalyse over tre år med 10 års interval. Konkret vælges 1986, 1996 og 2006 som år for analyse.

De tre sidste teser om betydningen af fordelingspolitikken, demografien og kapitalindkomsterne analyseres gennem dekomponering af indkomstdata og befolkningsdata. Da udviklingen i ulighed viser sig stærkest i sidste del af perioden udvælges år fra 1996 til 2006 til at afdække komponenter, der driver udviklingen. I denne analyse inddrages løndannelsen ligeledes, så pointer fra de to første teser kan tages i betragtning i en samlet tolkning af udviklingen i ulighed.

Indledningsvis analyseres udviklingen i ulighed ved anvendelse af klassiske økonomiske ulighedsmål som Gini-koefficienten, percentilfordelinger samt medianfordelinger.

I undersøgelsens anden del undersøges udviklingen i fattigdom og social eksklusion over tid i Aarhus. Studiet tager udgangspunkt i en husstandsbetragtning, da forbrugsmuligheder og ressourcer afhænger af husstanden. Fattigdom defineres som en medianindkomst på under 50 % henholdsvis 60% af den ækvivalerede disponible indkomst, mens den langvarige fattigdom vurderes i et treårigt perspektiv. Den

ækvivalerede medianindkomst tager hensyn til husstanden i beregningen af indkomst. Analyserne af fattigdom og social eksklusion orienteres mod livsfasebetragtninger og afdækning af særlige grupper, der står i en ugunstig situation.

Vurderingen af fattigdom i et givet år bliver arbitrært forbundet med valg af fattigdomsdefinition, men den ækvivalerede medianindkomst er et gunstigt mål for at vurdere udviklinger over tid. Særlig betydningsfuld står udviklingen i den langvarige fattigdom og koblingen mellem langvarig fattigdom og lav tilknytning til arbejdsmarkedet som et mål for social eksklusion. Der anvendes to mål for længerevarende fattigdom<sup>10</sup> (Eurostats mål og den danske ekspertgruppes mål fra 2013). Social eksklusion analyseres ved koblinger af langvarig fattigdom og marginalisering og udstødning fra arbejdsmarkedet over tid i Aarhus kommune<sup>11</sup>.

I studiet af sammenhæng mellem fattigdom og social eksklusion er undersøgelsen inspireret af Mayes (2001) samt Vleminckx og Bergman (2001) jf. skema 1, der både anskuer fattigdom og social eksklusion i et statisk og dynamisk perspektiv.

**Skema 1.1: Forståelsen af fattigdom, marginalisering og social eksklusion som afkobling.**

Arena	Outcome	Dynamisk proces
<b>Indkomst</b>	Fattigdom	Fattigdomsforløb
<b>Arbejde</b>	Ledighed / ikke-arbejde	Marginalisering – ledighedsforløb
<b>Social integration</b>	Kobling mellem fattigdom og ledighed samt andre sociale indikatorer	Social eksklusion – processer med vedvarende fattigdom og marginalisering/eksklusion fra arbejdsmarkedet

<sup>10</sup> Eurostats mål: Personer der er fattige i året og derudover fattige i mindst 2 år inden for de sidste 3 år [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics\\_explained/index.php/Glossary:At-risk-of-poverty\\_rate](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Glossary:At-risk-of-poverty_rate) (Fundet d. 1/10 2014). Ekspertgruppens mål: Personer med ækvivaleret disponibel indkomst, der i 3 på hinanden følgende år er under 50% af medianindkomsten, samt at familiens formue er under 100.000 kr. pr. voksen (2010-niveau), og at personen ikke er studerende eller deler husstand med studerende over 17 år. (Ekspertgruppen 2013)

<sup>11</sup> Marginalisering defineres som at modtage førtidspension eller midlertidige ydelser i en periode på minimum 70% af tiden indenfor en treårig periode (inspireret af kommissionen for fremtidens beskæftigelses- og erhvervsmuligheder 1995)

Videreudviklet fra Vleminckx og Berghman 2001:37.

Analysen afdækker karakteren af forandringer i Aarhus og herigennem, hvad der kan være forklaringer på udviklingen i Aarhus.

## 1.8. Afhandlingens opbygning.

Første del af afhandlingen introducerer til og begrunder fundamentet for undersøgelsen.

I kapitel 2 skitseres det videnskabsteoretiske og metodiske grundlag for undersøgelsen. Projektet skriver sig ind i en tradition af empirisk socialforskning, hvor data anses for at kunne afdække faktiske sociale forandringer. Projektet anvender registerdata på individniveau for en fuld population i Aarhus kommune i perioden 1983-2007. Det giver mulighed for både tværsnits- og longitudinale undersøgelser. Tværsnitsundersøgelser vil indgå i besvarelsen af begge problemformuleringer, mens de longitudinale undersøgelser især anvendes i dynamiske studier af forløb i fattigdom og social eksklusion. I kapitel 3 introduceres til undersøgelsens data.

I kapitel 4 diskuteres relevante forskningsfelter om økonomisk ulighed i relation til projektets første problemformulering. Kapitlet diskuterer forskningsfeltet om indkomstulighed, den dominerende polariseringsforskning og forskningsfelter om arbejdsmarkedets udvikling, velfærdsstatistisk teoridannelse og teori om fordelingspolitiske forandringer for at understøtte undersøgelsens teoretiske udgangspunkter.

I kapitel 5 foretages en beskrivelse af udviklingen i økonomisk ulighed i en sammenligning med Danmark. De første analyser af polariseringens omfang dokumenteres.

I kapitel 6 tages udgangspunkt i polariseringsteorien. Her sættes fokus på en afprøvning af de første to teser – dualiseringstesen og udstødningstesen, ved at analysere byens udvikling i brancher, stillinger og uddannelsesniveau. Det efterprøves om den beskrevne erhvervsudvikling har ledt til en indkomstmæssig polarisering. Dernæst efterprøves udstødningstesen ved at sammenligne indkomsten for dagpengemodtagere og førtidspensionister med arbejdsindkomster over tid.

I kapitel 7 redegøres for den socialpolitiske udvikling i et fordelingspolitisk perspektiv, der kan forbinde politiske ændringer med forandringer i indkomster. Dernæst analyseres overførslerne og skattesystemets betydning for omfordeling og forandring her i over tid i Aarhus.

I kapitel 8 analyseres den demografiske komponent. Der er fokus på byens befolkningssammensætning i en sammenligning med befolkningssammensætningen i Danmark. Det analyseres, hvordan uligheden ville se ud, hvis Aarhus var vægtet som befolkningssammensætningen i Danmark, og der analyseres på forandringer i sammensætning over tid.

I kapitel 9 er der fokus på dekomponering af indkomst med særligt fokus på betydningen af kapitalindkomster. Lejeværdi af egen bolig er en væsentlig komponent i den disponible indkomst, så der sættes fokus på boligmarkedets udvikling og betydning. Der er ligeledes fokus på aktieindkomsternes betydning.

I kapitel 10 samles der op på analyserne af den første problemformulering om hvilke drivkræfter, der ligger bag en stigende økonomisk ulighed i Aarhus kommune i perioden 1983-2007 samt hvorfor den økonomiske ulighed øges mere i Aarhus kommune end i Danmark som helhed.

I kapitel 11 introduceres til den anden problemformulering om udviklingen i fattigdom og social eksklusion.

I kapitel 12 introduceres til forskningsfeltet om fattigdom og til forskningsfeltet om social eksklusion. Fattigdom og social eksklusion kan på den ene side opfattes som tilstande, der kan måles på specifikke tidspunkter. På den anden side kan det opfattes som processuelle og dynamiske forløb. Begreber om fattigdom, marginalisering og social eksklusion indlejres i nationale forståelsesrammer, så tilgangene på disse felter perspektiveres i forhold til en dansk kontekst og forståelsessammenhæng på baggrund af systematiske litteratursøgninger. Kapitlet analyserer den danske forskning og debat på området, og der foretages en række operationaliseringer med henblik på analyse af fattigdom og social eksklusion.

I kapitel 13 analyseres udviklingen i fattigdom fra 1983 til 2007 og forandringerne heri. Først beskrives fattigdommens udbredelse og fordeling samt udvikling i perioden i Aarhus kommune. Der foretages analyser af udviklingen i hele perioden samt tværsnitsanalyser af strategisk udvalgte år. Der sættes endvidere særligt på grupper med overhyppig fattigdom. Dernæst analyseres fattigdommens forandring i et livsfaseperspektiv.

I kapitel 14 analyseres udviklingen i den langvarige fattigdom og den sociale eksklusion fra 1984 til 2007. Kapitlet sætter fokus på longitudinale forløb i et studie af varighed og dynamikker ind og ud af fattigdom, da varighed af fattigdom er særlig central. Herved opgøres omfanget og udviklingen i social eksklusion over tid mhp. at se på social polarisering som afkobling. Der undersøges endvidere dynamikker ind og ud af de sociale positioner for at afdække fastlåsthed i eksklusion.

I kapitel 15 samles der op på afhandlingens første og andel del, hvor konklusioner drages og diskuteres.

### 1.9. Afhandlingens forskningsmæssige bidrag.

I forlængelse af den indledende fremstilling kunne man spørge, hvad denne undersøgelse er egnet til? Asbjørn Sonne Nørgaard stiller i relation til samfundsforskning grundspørgsmålet: Hvad ved vi og hvad kan vi lære? (Nørgaard 2007).

I relation til dette projekt ved vi en del om situationen i velfærdsstaten Danmark mht. ulighed, fattigdom og marginalisering. Men vi ved faktisk ikke så meget om ligheder og forskelle mellem udviklingen i Danmark og udviklingen i de større byer. Designet går bl.a. ud på at sammenholde udviklingen i Danmark med udviklingen i Aarhus.

I den forbindelse er det nødvendigt at studere drivere af ulighed i velfærdsstaten, og særligt relatere disses mulige konsekvens til den sociale udvikling i Aarhus. Den sociale udvikling påvirkes af arbejdsmarkedets og konjunkturernes udvikling, af forandringer i velstatens politikker og i forandringer i byens demografiske udvikling. Derfor er der fokus på udviklingen i de politikområder, der kan have betydning for indkomstfordelingen. Dette skal kobles med den særlige viden om Aarhus med hensyn til demografisk sammensætning og beskæftigelsesudvikling.

Nørgaard fremhæver endvidere betydningen af variation (Nørgaard 2007:248). I denne undersøgelse drejer problemstillingerne sig især om studier af udvikling. Dvs. variation i høj grad handler om, at Aarhus sammenlignes med sig selv over tid for at spore en udvikling. Endvidere sammenlignes Aarhus med Danmark.

Teoretisk bidrager projektet til studier i social polarisering inden for velfærdsforskningen ved at anlægge et velfærdsstatsperspektiv på social polarisering i byen.

Projektet bidrager endvidere til den danske fattigdomsforskning ved studier i fattigdomsbegrebet samt mere dybdegående studier af udviklingen i fattigdom og fattige grupper i Aarhus.

På et modelmæssigt plan kan den fremhævede sontring mellem at betragte polarisering ud fra en spredningsoptik og ud fra en afkoblingsoptik ses som et forskningsstrategisk bidrag.

Projektet er et registerforskningsprojekt, hvor der er indhentet data på individniveau om alle borgere, der har boet i Aarhus kommune i perioden 1983-2007. Der er indhentet oplysninger fra forskellige registre, så det er muligt at belyse

problemstillingerne. Problemstillingerne skal belyse udviklingen i Aarhus. Projektets data anvendes derfor dels som tværsnitsdata til at sige noget om udviklinger over tid. Men registerforskningen egner sig også til dynamiske analyser af forløb over tid og forandringer heri.

Projektets dataserie afsluttes i 2007 før den såkaldte finanskrisen satte ind i det meste af den vestlige verden og også medvirkede til en økonomisk krise i Danmark (Goul Andersen 2013). Det betyder, at der siden er foregået en væsentlig økonomisk og social udvikling, som ikke er omfattet af rapporten. Det er imidlertid nok så interessant, hvordan udviklingen forløb op til den økonomiske krise. Det er således en pointe, at udviklingen i ulighed og fattigdom i Aarhus ikke er fremkommet som følge af den økonomiske krise, men netop kan analyseres i en tid før krisen.

Det tyder imidlertid på, at både ulighed og fattigdom har været stigende siden den økonomiske krises gennemslag i Danmark (Økonomi og indenrigsministeriet 2013:77-87; Økonomi og indenrigsministeriet 2014, DØR 2016) efter et kortvarigt fald frem til 2009. Der er således også kommet en del forskning på området til i perioden under denne afhandlings udarbejdelse, da tematikken har stået centralt (Ploug et.al. 2017; Müller et.al. 2015).

## Kapitel 2. En kort videnskabsteoretisk begrundelsessammenhæng.

### 2.1. Indledning.

Den empiriske socialforskning er i de sidste årtier blevet udfordret af et socialkonstruktivistisk perspektiv. Det har medført givende diskussioner for samfundsvidenskaben. Socialkonstruktivismen peger meget relevant især på begreber og kategoriers betydning, men kan samtidigt opfattes som en position, der risikerer at flytte fokus væk fra virkelighedens problemer (Bredsdorf 2003). Der skal derfor argumenteres for det nødvendige i den empiriske socialforskning, men samtidigt må en del af socialkonstruktivismens pointer reflekteres. For nærværende rapport betyder det især, at begrebsdiskussionen af de centrale empirisk anvendte begreber får en vægtig plads i fremstillingen herunder også den diskursive betydning af disse begreber.

Grundbegrebet i nærværende afhandling er social polarisering, men den generelle udforskning af samfundsudviklingen og forsøg på at klarlægge og måle omfanget og betydningen af sociale problemer foregår ud fra mange forskellige tilgange og beslægtede begrebsdannelser. Forskningen foregår under en række begreber som fattigdom, ulighed, social eksklusion, marginalisering, integration, segregering, social sammenhængskraft, medborgerskab mv. Der er ligeledes flere samfundsvidenskabelige discipliner, der på forskellig vis berører feltet og som inddrages som relevante kilder i denne undersøgelse. Det gælder f.eks. både politologiske, sociologiske og økonomiske studier.

Det er veletableret erkendelse, at der inden for samfundsvidenskaben hersker flere forskellige komplementære og til tider konkurrerende videnskabsteoretiske udgangspunkter og forskningsmæssige paradigmer (Andersen og Kaspersen 1996; Fuglsang og Olsen 2004; Hviid Jacobsen, Lippert-Rasmussen og Nedergaard 2010; Juul og Pedersen 2012). Da undersøgelsen her trækker bredt på samfundsvidenskabelig forskning inden for discipliner som sociologi, politologi og økonomi, forekommer en præcisering af de epistemologiske og ontologiske udgangspunkter nødvendig.

Den empiriske socialforskning forsøger typisk at få de valgte begreber defineret og operationaliseret, så det er muligt at foretage kvantitative og kvalitative målinger og evt. opstille kausale modeller til forklaring. Heroverfor er den socialkonstruktivistiske strategi at stille spørgsmålet om, hvorfor man taler i de begreber man taler; hvilke opfattelser og blik disse begreber indeholder og, hvad man derfor vil se som de mulige handlingsperspektiver, når man anvender disse begreber. Der er således nogle klare valg af ontologisk og epistemologisk karakter, der skal træffes når man vil undersøge social polarisering.



Projektet her ligger i forlængelse af, at byrådet i Aarhus kommune i 2005 vedtog, at de gerne ville have foretaget undersøgelse af udviklingen i social polarisering. Det er samtidig klart, at forskning i samfundsmæssige forhold som polarisering eller fattigdom vanskeligt gøres ud fra neutrale værdimæssige positioner, og at denne type forskning kan have politiske implikationer. Det er derfor ligeledes på sin plads at diskutere projektets normative karakter i afsnit 2.3.

## 2.2. Videnskabsteoretisk position og forholdet mellem begreber og empirisk undersøgelse.

I empirisk socialforskning pågår en metodisk interesse i, hvorvidt de begreber og definitioner man anvender, korresponderer med det man undersøger - altså om det man siger, svarer til det, som er. Denne bestræbelse er de sidste årtier blevet udfordret af et socialkonstruktivistisk perspektiv, hvor opmærksomheden rettes imod, at de begrebsmæssige kategorier i høj grad definerer, det vi siger, der er. Dvs. at man flytter fokus fra, hvad man kan måle empirisk til, hvorfra man ser, når man måler (Åkerstrøm Andersen 1999). Disse yderpoler i opfattelsen af ontologiske og epistemologiske spørgsmål og af teoriens funktioner og rolle i forskningen skal uddybes i det følgende mhp. at præcisere de teoretiske og empiriske udgangspunkter for projektet<sup>12</sup>.

Megen socialforskning foregår ud fra en realistisk ontologi, dvs. den opfattelse, at virkeligheden eksisterer på bestemte måder uafhængigt af vores oplevelser af virkeligheden. Mange knytter eksplicit eller implicit an til den kritiske rationalisme og Karl Poppers videnskabsteoretiske udgangspunkter i socialforskningen. Ifølge Popper er den videnskabelige opgave at forsøge at falsificere teorier om samfundsmæssige forhold mhp. at teste om de teorier, vi har om samfundet, er valide (Gilje og Grimen 2002, Vengsgaard 2010).

I denne videnskabstradition skal en teori forstås som et udsagn om, hvordan forhold hænger sammen i samfundet – altså hvilke kausalmekanismer, der eksisterer og gælder. Fordelen ved ikke-falsificerede teorier er, at det giver grundlag for at forudsige eller afgøre valgmuligheder. Den videnskabelige opgave består for den kritiske rationalist i, via den hypotetisk deduktive metode, at forsøge at falsificere eller afgøre, hvorvidt opstillede teorier står til troende eller må forkastes. Sandhedsbegrebet er for Popper provisorisk. De teorier der endnu ikke er forkastet (falsificeret) kan vi sætte vores lid til – indtil vi bliver klogere (Vengsgaard 2010). Og jo flere og mere sofistikerede falsificeringsforsøg, jo bedre. Vi skal i dette perspektiv nå frem til

---

<sup>12</sup> Det skal nævnes, at der kan være uenighed i denne fremstilling. Åkerstrøm Andersen peger på, at der sker et skifte i fokus fra det ontologiske til det epistemologiske (Åkerstrøm Andersen 1999). Det er altså mere adgangen til at vide noget om ontologien end en forståelse af ontologien i sig selv, der problematiseres. Jeg følger Høyers (2007) fremstilling med den grundlæggende skelnen imellem en flydende og en stabil ontologi, da det giver et tilstrækkeligt grundlag i indeværende projekt.

teorier, der korresponderer<sup>13</sup> med virkeligheden, eller som skaber den mest korrekte repræsentation af virkeligheden (Høyer 2007).

En del socialforskning i samme perspektiv har et lavere ambitionsniveau, hvor det beskrivende sigte er mere fremtrædende. Men i tråd med Popper er ambitionen her at måle empirien ud fra på forhånd fastlagte definitioner. Det er karakteristisk, at der ofres en del metodisk opmærksomhed på validitetsspørgsmål. Altså måler man det, man tror man måler, og måler man det, der ligger i definitionen. Hvis der er stor afstand mellem, de definitioner man anvender, og de data man har til rådighed, kan der opstå tvivl om validiteten.

Projektet her skriver sig ind i denne realistiske tilgang til samfundsvidenskab. De overordnede problemstillinger for projektet er formuleret i en realistisk forståelsesramme. Det betyder, at der anvendes teoretisk udledte definitioner, der efterfølgende forsøges kortlagt gennem anvendelse af empiriske registerdata, hvor data opfattes som udtrykkende noget reelt.

I et socialkonstruktivistisk perspektiv fremstår ovenstående bestræbelse imidlertid som en smule indskrænket og en muligvis naiv tilgang til samfundsforskning. Nu er det vanskeligt i sig selv at tale om ét socialkonstruktivistisk perspektiv, da en mangfoldighed af forskellige og nogle gange modstridende teoridannelser gør hævde på socialkonstruktivismen<sup>14</sup>.

Vivian Burr fremhæver følgende kendetegn som fælles udgangspunkter for socialkonstruktivismen (Burr 1995:3-5):

- En kritisk distance overfor taget-for-givet viden.
- Viden som historisk og kulturelt indlejret
- Viden hænger sammen med sociale processer
- Viden og handling hænger sammen

Disse udgangspunkter har i de senere år ført til en del samfundsvidenskabelig forskning, også eftersom der er kommet en række metodiske strategier at benytte sig af (Esmark et al 2005a; Esmark et al 2005b). Vi har især set inspirationen fra den sproglige vending i samfundsvidenskaben, hvor anvendelse af diskursanalyse har

---

<sup>13</sup> Det kan diskuteres om ikke netop korrespondens er det, som Popper kritiserer de logiske empirister for, Men denne historiske videnskabsteoretiske diskussion forbigås her.

<sup>14</sup> Der findes en række beslægtede begreber som konstruktionisme, konstruktivisme, socialkonstruktionisme, socialkonstruktivisme mv., men der er ikke nogen autoritative kilder der kan afklare disse begrebers status. Ofte anvendes begreberne i flæng, men det er i en dansk sammenhæng mest almindeligt at tale om socialkonstruktivisme (Winther Jørgensen 1997).

stået stærkt, men også Luhmanns systemteoretiske begrebsapparat har været afsæt for mange analyser. Åkerstrøm Andersen påpeger, at der sker et skift fra metode til analysestrategi (Åkerstrøm Andersen 1999). I det blikket eller den måde man anskuer sine fænomener på er det afgørende led i, hvad man ser, så flyttes fokus væk fra mere klassisk empirisk udforskning. Dette hænger også sammen med en anden anskuelse af, hvad teori er end Poppers hypoteser. I et socialkonstruktivistisk perspektiv skal teori forstås som det sæt af forståelser og udgangspunkter, der gør det muligt at anlægge perspektiv og tolkninger over sociale fænomener. Det angiver den linse, hvorigennem man kan få empirien til at træde frem (Høyer 2007).

Vi kan altså opstille et kontinuum i opfattelsen af ontologien og teorier og begrebers relation til empirien jf. skema 2.1.

### Skema 2.1: Kontinuum i ontologiske udgangspunkter.

<b>Kontinuum:</b>	
Flydende ontologi _____	Stabil ontologi
Socialkonstruktivisme	Empirisk socialforskning
Kategorier skaber realiteter	Realiteter eksisterer uafhængigt af os
Teori som linse	Teori som hypotese

Jeg anerkender til fulde, at begge disse traditioner kan frembringe væsentlig forskning. Sigtet i dette projekt er imidlertid at argumentere fra højre side i ovenstående kontinuum, men med følsomhed over for nogle af de kritiske potentialer fra venstre side. Projektet vil som udgangspunkt fastholde et realistisk fokus og ikke forlade sig på en flydende ontologi. Mit ståsted i at besvare projektets problemstillinger indeholder således en realisme; at virkeligheden eller empirien kan tale tilbage eller, at empirien fastlagt som registerdata repræsenterer en vis hårdhed, som ikke blot kan reduceres til sprog og teoretiske udgangspunkter.

På den anden side kan sociale fænomener gives mange betydninger og undersøges på mange måder ligesom samfundsmæssige forståelser forandrer sig over tid og indgår i politiske sammenhænge, så en del af socialkonstruktivismens indvendinger må imødekommes teoretisk gennem refleksioner over begrebernes relation til empirien. Ontologien er således ikke givet, men må snarere opfattes som kontingent (Høyer 2007:22). Eller som Giddens fremlægger det, så befinder samfundsvidenskaben sig i en dobbelthermeneutisk situation. Ikke blot skal forskeren tolke verden, men denne verden er i sig selv en fortolket verden (Giddens 1984).

Det er en gammel historisk erkendelse, at begrebers betydning er indlejret i bestemte tidlige og kulturelle kontekster (Koselleck 2007). Selv inden for et mere begrænset geografisk områdes 'forståelseshorisont' kan der være divergerende opfattelser af begrebers indhold og betydning. Begrebers indhold og betydning udvikler sig

tidsmæssigt med samfundsudviklingen og er til stadighed i forandring. Nogle begreber dør ud, mens andre udvikler mulighederne for tolkninger og fornyet handlingsrum<sup>15</sup>. Mortensen angiver et illustrativt eksempel:

*"Et interessant eksempel, der signalerer en overgang fra individ- til samfundstækning og fra "straf" til revalidering er socialforskningsinstituttets første publikation fra 1960, der handler om langvarigt forsorgsunderstøttede... Analysen er udført i løbet af 1950'erne og baserer sig på begreber som fx karakterinsufficiens og intelligensdefekt, mens forordet, der er skrevet i 1960, handler om revalidering"* (Mortensen 2009:10)

For videnskaben stiller det særlige krav til at overveje de begreber, man tager i anvendelse. Koselleck gjorde følgende overvejelser over historievidenskaben:

*"At enhver historieforskning må afklare og begrunde de kategorier, hvormed den undersøger og fremstiller historiske forhold"* (Koselleck 2007:17).

Samme krav kan stilles til socialvidenskaberne.

Relevansen af disse overvejelser i projektet angår især spørgsmålet om undersøgelsens begreber. Jeg forsøger beskedent og med fare for naivitet at hælde mod den empiriske socialforskning, hvor en diskussion af mine centrale begreber og beslægtede begreber skal give afsæt for tolkninger<sup>16</sup>. Det er min opfattelse, at begreber som fattigdom, marginalisering og social eksklusion er begreber, der egner sig for en faktisk empirisk undersøgelse, men det er naturligvis samtidigt begreber, der indgår i en politisk fortolkningskontekst og derfor også præger samtidens diskurser. Endvidere er det begreber, der er blevet operationaliseret på forskellig vis.

Den store forskel ligger i, om man som i dette projekt anvender første ordens iagttagelser, og dermed forsøger at vise, hvordan virkeligheden gennem empiriske målinger af klarlagte fænomener tager sig ud, eller om man i højere grad som i socialkonstruktivistiske projekter vender sig mod 2. ordens iagttagelser af bestemte forståelsers måder at skabe betydning på (Åkerstrøm Andersen 1999).

Med de rejste problemstillinger lægger projektet sig her i forlængelse af en lang empirisk samfundsvidenskabelig tradition, hvor ambitionen er at skabe en så høj grad af korrespondens mellem faglige begreber og teorier og den empiriske måling af virkeligheden. Denne tradition er inspireret af det oprindelige positivistiske ideal for

---

<sup>15</sup> Koselleck peger på begrebet revolution som et, der netop forandrer sig historisk og på bestemte historiske tidspunkter angiver handlingsrum.

<sup>16</sup> Selvom det principielt kunne være interessant at undersøge diskurserne om social polarisering og marginalisering i dybden i forsøget på at fremhæve det kontingente ved fænomenerne vil det overstige rammerne for dette projekt.

videnskaberne, men er i videnskabsteoriens historiske udvikling blevet forfinet og udviklet gennem retninger som kritisk rationalisme og de realistiske positioner (Fuglsang og Olsen 2004), der trods forskelle har samme ambition om korrespondens. Idealet er således, at den måde vi omtaler virkeligheden, svarer nogenlunde overens med de målinger af virkeligheden, som vi foretager. Vi må imidlertid erkende at disse bestræbelser på anden måde indgår i tolkninger og diskurser om samfundet som iagttagelser ud fra bestemte positioner og dermed rummer kontingens.

Det er f.eks. klart at "afstande i befolkningen" tillægges skiftende betydning over tid. I den forstand indgår forskning om social polarisering i diskurser om lighed og ulighed. Vi kan vise, at afstandene i befolkningen på et tidspunkt var på en måde og på et andet tidspunkt var på en anden måde, men de dominerende opfattelser af, hvordan disse afstande samlet skal betragtes kan være forandret i de to perioder, så det måske ikke er det samme "fænomen" der måles. Hvor man måske tidligere anså en lille ulighed som et stort problem, kunne man måske i dag opfatte en større ulighed som et lille problem. Det kan være en generel udfordring for studier af udvikling over tid, at selvom man formelt set måler det samme, så kan betydningen af det målte have ændret karakter jf. eksemplet fra Mortensen. Dette forsøges imødekommet gennem grundige diskussioner af de begrebsmæssige valg.

### 2.3. Om projektets normative udgangspunkter.

Den tidlige positivisme anså forskerens værdier og normer som irrelevante for forskningens sandhedssøgende opgave og som et muligt forstyrrende element, der kunne forvride pålideligheden af den gennemførte forskning. Max Weber forfiner dette synspunkt gennem formuleringen af værdirelativismen. Man skal som forsker skelne mellem 'er' og 'bør' (Rasmussen 1969). Altså en bestræbelse på at sondre mellem den opgave at udforske, hvordan virkeligheden tager sig ud, og så den rolle og opgave man har som menneske og politisk medborger, hvor man kan udtale sig om, hvad man mener, der *bør* være gældende for samfundet. Udgangspunktet er, at værdier er relative, og dine værdier kan være lige så gyldige som mine. Vi kan derfor ikke videnskabeligt afklare de 'rigtige' værdier. Her er der tale om en politisk kamp på synspunkter. I forskningen står vi med den opgave at undersøge, hvordan virkeligheden faktisk er<sup>17</sup>.

Det lyder besnærende, men synspunktet står ikke uanfægtet. Loftager fremfører en radikal kritik, der går ud på, at ikke blot er værdier relative, men det er 'empirien' eller virkeligheden også (Loftager 1989). Dette virker også som konsekvensen, hvis man følger socialkonstruktivismens relativistiske pointer. Hvis den sociale virkelighed kun giver sig til kende gennem diskurser, hvordan skal vi så adskille det virkelige fra vores forståelser af den? Et socialkonstruktivistisk svar på dette er at sige, at det virkelige er vores forståelser eller diskurserne (Dreyer Hansen 2004). Vi kan

---

<sup>17</sup> Positionen er trukket skarpt op, og der en del nuancerede forestillinger, som der ikke redegøres nærmere for her (se Rasmussen 1969, Andersen 1994:265ss).

ikke sondre mellem vores forståelser, og det som er. Det er så at sige vores kategorier af ADHD osv. der muliggør at vi ser personer på bestemte måder som ADHD. Og i disse kategorier ligger bestemte domme og betydninger, der er værdibaserede.

Men allerede Popper og den kritiske rationalisme havde blik for teoris værdimæssige udgangspunkter (Gilje og Grimen 2002). I Poppers univers skelner man mellem oprindelseskonteksten og begrundelseskonteksten. Oprindelseskonteksten hører til den før-videnskabelige fase, hvorom der ikke kan fæstes videnskabelig rationalitet. I denne fase hører forskerens motiver til, f.eks. hvorfor man rejser bestemte forskningsspørgsmål, men nok så meget hører også de valgte begrebmæssige udgangspunkter. I den forstand vil al socialvidenskab være teori og værdiladet. For Popper er det afgørende, at man i en videnskabelig betragtning går videre til begrundelsesfasen, hvor der hersker rationelle videnskabelige krav til den empiriske udforskning. Det er anvendelsen af selve metoden, der er kriteriet for, at vi kan tale om videnskab. Men teorier og begreber vil være noget værdiladede.

Projektet her er egentligt sympatisk indstillet over for værdirelativismen. Man må bestræbe sig på hæderlighed og forsøge at gøre præmisser for forskningen tydelig. Det er samtidig synspunktet, at man kan studere data som data, men at oprindelseskonteksten er meget betydningsfuld for, hvilken forskning der udføres og hvilke typer af værdier, der præger den empiriske udforskning.

Dette projekts iboende værdimæssige udgangspunkter ligger med valget af begrebet om social polarisering anskuet i et sprednings- og afkoblingsperspektiv i forlængelse af en lang velfærdsteoretisk tradition, der er positivt indstillet over for de vestlige velfærdsstatsers projekt og samtidig optaget af det som EU benævner som faren for en manglende social sammenhængskraft. Projektet er således ikke neutralt, men tilstræber intersubjektivitet (jf. Andersen 1994:268).

Det er imidlertid karakteristisk, at der ikke er tale om normativt rettet forskning, men derimod empirisk forskning med iboende normative islæt, som er karakteristisk for al empirisk socialforskning. Projektet her skulle derfor gerne indgå i den løbende velfærdsforskningsmæssige debat, som Green Pedersen giver følgende karakteristik:

*"Et fællestræk ved alle forskningsdebatterne er, at normative overvejelser om velfærdsstaten, som spillede en væsentlig rolle for såvel Marshall og Titmuss som for debatten om velfærdsstatens krise, stort set er forsvundet fra forskningen. I den forstand er velfærdsstatsforskning blevet en moden forskningsdisciplin."* (Green-Pedersen 2009:1014).

## 2.4. Delkonklusion

Projektet her er et registerforskningsprojekt, der knytter an til traditionen for empirisk socialforskning. Der arbejdes derfor ud fra en realistisk ontologi, hvor det antages, at data udsiger noget om reale samfundsmæssige forhold. Dette ligger i forlængelse af

de formulerede problemstillinger. Selvom socialkonstruktivismen rejser værdifulde diskussioner, argumenteres der her for nødvendigheden af at studere den reale verden, som den tager sig ud og kommer empirisk til udtryk. Det anerkendes, at begreber er væsentlige for, hvad man studerer. Konsekvensen for afhandlingen er, at der må foretages grundige begrebsmæssige afklaringer af begreber om økonomis ulighed, fattigdom, marginalisering og social eksklusion, og hvor disse begreber også sættes ind i en samfundsmæssig kontekst.

Undersøgelsen arbejder grundlæggende ud fra en værdirelativistisk optik, hvor ambitionen er at analysere, hvordan udviklingen har været i Aarhus kommune i en 25 års periode. Ambitionen er ikke normativt at udsige noget om, hvad der burde ske. Imidlertid indgår forskningsmæssige begreber og forskningsmæssige resultater i en samfundsmæssig sammenhæng, der vanskeliggør en værdineutral eller objektiv position. Værdier er på spil mange steder i de forskningsmæssige processer. Det værdirelativistiske ideal er at forsøge at eksplicitere dette forhold konkret i projektet. Dette ideal kan føres meget langt i refleksionsniveau og eksplicitering. Formålet her er mere beskedent at pege på muligheder for en kritisk distance på baggrund af det implicite normative grundlag. Projektet relaterer i oprindelseskonteksten til et uligheds- og fordelingsperspektiv, der ikke er neutralt. Den metodiske udfoldelse af projektet i begrundelseskonteksten skulle gerne være intersubjektiv overførbart.

## Kapitel 3. Data.

### 3.1. Indledning.

Projektet her gennemføres som et registerforskningsprojekt. Der anvendes en række data fra forskellige registre hos Danmarks Statistik, der gør det muligt at opnå en række forskellige oplysninger på individniveau. Det gør selvsagt området følsomt for misbrug af oplysninger mv. Oplysningerne er derfor anonymiserede på personnummerniveau, og der er knyttet en skriftlig etisk aftale mellem forsker og Danmarks statistik til anvendelsen af registrene i forskningen.

De nordiske lande har som følge af de i komparativ sammenligning helt unikke offentlige registre nogle helt særlige muligheder i samfundsforskningen, hvorfor vi også har set en større udbredelse af denne type forskning i Danmark på en række felter.

Informationerne hos Danmarks statistik er ofte indsamlet til administrative formål og fastlagt af myndighederne. Det er altså ikke forskningen, der har bestemt hvilke typer af oplysninger, der kan være hensigtsmæssige ud fra forskningsmæssige problemstillinger (Sørensen 1997). Det gælder ligeledes for dette projekt. Det har således været nødvendigt at foretage en vurdering af hvilke typer af de foreliggende administrative oplysninger, der kunne vise sig særligt relevante i forhold til at udforske social polarisering ud fra de opstillede problemstillinger. I den forstand målrettes de administrative data ind i en bestemt teoretisk belysning. Det har derfor været nødvendigt at indhente oplysninger fra forskellige registre, der samlet kan belyse problemstillingerne.

I et samråd med CAST<sup>18</sup> og København kommune er der truffet aftale om et fælles indkøb af data<sup>19</sup>, og der er udvalgt oplysninger fra følgende registre: Familieindkomst, personindkomst, den sammenhængende socialstatistik, RAS, AMFORA, uddannelsesregister, BBR registeret, kriminalstatistik, sygehusbenyttelse, boligforhold og befolkning. Datasættet er siden opdateret flere gange.

De administrativt bestemte registerdata udpeger objektive data om borgerne. Der findes derfor ikke data om personers subjektive holdninger, vurderinger osv. Registertilgangen åbner derfor begrænset adgang til spørgsmål om agency mv.. I fht. de opstillede problemstillinger volder det ikke de store problemer.

Styrken ved registerdata er bl.a., at der indsamles oplysninger om en samlet population. Det frafald, og dermed en mulig fejlkilde, der kendetegner f.eks. en del

---

<sup>18</sup> Center for Anvendt Sundhedstjenesteforskning og Teknologivurdering, Syddansk Universitet. CAST udførte fattigdomsanalyser for Odense kommune.

<sup>19</sup> Rapporter baseret på disse data er offentliggjort fra Odense Kommune og Københavns Kommune.



survey undersøgelser er i stigende grad blevet elimineret ved at lave fulde populationsundersøgelser med registerdata. Det er samtidig blevet teknisk muligt at arbejde statistisk med meget store populationer. Vi har derfor valgt at få et datasæt bestående af samtlige personer, der i årene fra 1983 til 2007 har boet i en af de seks største danske byer i mindst et år.

Emerek og Knudsen (2002) peger på, at danske sociologer især arbejder med tværsnitsanalyser, men registerforskning åbner også mulighed for longitudinale analyser, da det er muligt at følge de samme personer over en længere tidsperiode. Mens tværsnitsanalyser er velegnede til at skitsere forandring mellem forskellige tidspunkter f.eks. at sammenligne år 1985 med år 2007, så er der tale om statiske målinger på to tidspunkter. Det er derfor vanskeligt at sige noget om processerne mellem de udvalgte måletidspunkter. En af styrkerne ved de longitudinale analyser er, at der er mulighed for at sætte fokus på processer, livsforløb eller trajectories, da man kan følge de samme personer over tid.

Hummelgaard sonderer mellem forskellige aspekter af de longitudinale analyser (Hummelgaard 1997). Han sonderer for det første mellem de prospektive analyser: "Hvor forsvinder folk hen?" overfor de retrospektive analyser: "Hvor kommer folk fra?". Begge typer af analyser siger noget om dynamiske processer over tid. For det andet sætter han fokus på varighedsanalysen. Her er spørgsmålet i mindre grad forandringer ud og ind af situationer, men derimod et fokus på den samlede varighed af en bestemt social situation.

Men der er også forskel på typer af data, og hvordan de kan indgå som longitudinale data. Der er derfor også tale om at konstruere data som longitudinale data. I dette projekt opgøres data typisk ud fra et samlet års niveau f.eks. en opgørelse af årsindkomsten. Indkomst kan henover et givet år svinge en del. Der kunne f.eks. være en periode, hvor man har arbejde og tjener en høj løn, mens man i en anden periode er ledig og modtager understøttelse. I dette projekt reduceres denne kompleksitet til et samlet års niveau som kan sammenlignes med næste og forrige års niveau. Lige såvel opgøres ledighed som en samlet års ledighed. Årsledigheden kunne principielt bestå af f.eks. tre ledighedsperioder osv.. Dette betyder, at der på grund af datas beskaffenhed i de longitudinale analyser må foretages nogle valg og reduktioner af den reelle kompleksitet.

### 3.2. Data.

Datasættet er sammensat af variabler fra en række forskellige registre, der giver oplysninger på cpr. niveau<sup>20</sup>. De bestilte rådata er opgjort på årsniveau i enkeltregistre og er herefter sammenkørt og analyseret på Danmarks Statistiks forskermaskine ved

---

<sup>20</sup> Cpr-nummer er kodet til et såkaldt pnr-nummer, der sikrer anonymitet.

anvendelse af SPSS. Nedenfor redegøres for de væsentligste data og valg i forbindelse hermed.

### **Undersøgelsespopulation**

Der findes forskellige principielle valg, når vi skal afgrænse vores undersøgelsespopulation. Vi kunne vælge at tage udgangspunkt i de personer, som har bopæl i kommunen den 1/1 ligesom i undersøgelsen fra Odense Kommune (Arendt Nielsen 2008). Der er imidlertid i løbet af et år en række personer, som flytter fra byen og en række personer, som flytter til, personer, der dør og personer, der fødes. Da vi ikke ønsker, at disse personer indgår i målingerne<sup>21</sup>, vil vi udvælge en undersøgelsespopulation, der har boet i Århus Kommune hele året. Vi udvælger derfor en population, som har boet i Århus den 1/1 to år i træk<sup>22</sup>, således at undersøgelsespopulationen for 2005 er de personer, som har boet i Århus Kommune den 1/1 2005 og den 1/1 2006 (se bilag 1).

Dette er vores grundpopulation for de enkelte år. I en række analyser selekteres der på forskellig vis i denne grundpopulation f.eks. ud fra alder, herkomst, om man er studerende mv..

#### **3.2.1. Præsentation af centrale variabler**

Nedenfor er der en kort præsentation af de væsentligste anvendte variable i datasættet<sup>23</sup>.

##### *Den disponible indkomst*

Der findes en lang række indkomstbegreber. Den disponible indkomst er et helt centralt begreb. Vi anvender Danmarks Statistiks variabel for den disponible indkomst<sup>24</sup>, DISPON\_NY. Danmarks Statistik definerer den disponible indkomst som: Samlet indkomst fratrukket renteudgifter, skat mv. Den samlede indkomst består af markedsindkomster, overførselsindkomster og formueindkomster. Markedsindkomsterne dækker alle lønindtægter og andre indtægter i relation til

---

<sup>21</sup> Det giver f.eks. ikke meget mening at sige, at en person, der dør i marts et år, har lav disponibel indkomst og derfor er fattig i det pågældende år.

<sup>22</sup> Datamaterialet er valideret i forhold til statistikbanken hos Danmarks Statistik, der viser identiske antal personer for bopæl pr. 1/1 jf. BEF1A.

<sup>23</sup> Der kan hentes yderligere information på:

<http://www.dst.dk/TilSalg/Forskningservice.aspx>

<sup>24</sup> Vi har indkøbt fælles datasæt med Odense Kommune og Københavns Kommune, som anvender DISPINDK variabelen i deres undersøgelser. Danmarks statistik har siden 2007 i stedet anvendt DISPON variabelen. Vi har derfor anvendt DISPON i denne undersøgelse, da vi også har den fra 1983. Andre danner egne indkomstvariabler f.eks. danner DØR deres egen disponible indkomst variabel (jf. DØR 2006: 171).

lønarbejde, overskud fra selvstændigt erhverv mv.. Overførselsindkomster dækker alle offentlige ydelser inkl. skattefri ydelser mv.. Formueindkomst dækker nettorenteindtægter, aktieudbytte mv. og en beregnet lejeværdi af egen bolig. Lejeværdien er sat til 4 % af boligens offentlige værdi<sup>25</sup>. Man kan diskutere om lejeværdi bør indgå som indkomst, da det er en indkomst, man ikke har i likvider på samme måde som løn. Den lægges til i et forsøg på at sidestille lejere og ejere og er alment accepteret i dansk forskning (Jørgensen 2001).

Men ikke alle indkomsttyper er inkluderet i den disponible indkomst. Bl.a. indgår følgende ikke:

- Medicintilskud
- Lotterigevinster mv.
- Arbejdsgiveradministrerede pensionsbidrag (både lønmodtagers og arbejdsgivers andel)
- Hævede kapitalpensioner og andre pensioner hævet i utide
- Ikke oplyste indkomster til offentlige myndigheder.

Det er indlysende, at sort arbejde dermed ikke indgår i opgørelserne. Indkomstbegrebet her er således konstrueret ud fra de tilgængelige indkomstdata.

### *Bruttoindkomsten*

Danmarks statistik har variablen BRUTTO, der omhandler bruttoindkomsten. Bruttoindkomsten omhandler den samlede skattepligtige indkomst, dvs. markedsindkomster, overførselsindkomster og formueindkomster som er skattepligtige. Bruttoindkomsten ændrer sig således med forandringer i skattesystemet. F.eks. blev en række overførselsindkomster bl.a. kontanthjælpen bruttoficeret med skattereformen i 1994, således at de indgik som del af den skattepligtige bruttoindkomst. Styrken ved bruttoindkomsten er, at den måler før skattebetalingen. Det er endvidere en individuel indkomst.

### *Familieenhed/husholdning*

Vi har valgt at anvende CSTATUS variablen til at afdække familiestatus. Danmarks Statistik definerer en C-familie som en familie med 1 eller 2 voksne samt eventuelle børn. Hjemmeboende børn over 18 udgør dog egen familie. Det kan have en betydning i vurderingen af unge over 18, der stadig er hjemmeboende, da de vil blive anset som egen husstand. Anvendelsen af CSTATUS giver samlet set flere enlige og færre par med hjemmeboende børn. D-familien, hvor hjemmeboende børn anses som en del af husstanden kunne kompensere for dette, men indgår ikke i datasættet på måder, der gør det muligt at ækvivalere indkomsten. Der er imidlertid oplysninger om D-type,

---

<sup>25</sup> I 2007 nedsættes den til 3,5 % og i 2008 til 3,6 %. Der lægges en særlig beregning på sommerhuse, hvor evt. lejeindtægter fratrækkes.

der kan anvendes til selektion af unge hjemmeboende. I særlige analyser gøres dette. Anvendelsen af C-familien fremfor D-familien betyder samlet set, at fattigdommen vurderes højere end ellers i givne år. Da samme mål anvendes over tid, betyder det samlet set mindre for analyser af udvikling over tid.

### *Familiestørrelse*

For at konstruere familiestørrelse og komposition anvendes variablene ANTPERSF (antal personer i C-familien), ANTVOKSF (antal voksne i C-familien), ANTBRNF<sup>26</sup> (antal børn i C-familien). Disse oplysninger findes ikke for D-familien i datasættet.

### *Alder*

Alle aldre i rapporten er den alder, som personen havde den 1/1 pågældende år.

### *Herkomst*

Danmarks Statistik skelner mellem dansk herkomst, indvandrere og efterkommer med variablen IETYPE. En person indgår i gruppen dansk, hvis mindst en af forældrene er dansk statsborger og født i Danmark. Indvandrere defineres som personer, der er født i udlandet af forældre, der begge er udenlandske statsborgere eller født i udlandet. Efterkommere er født i Danmark af forældre, hvoraf ingen er dansk statsborger født i Danmark. Til at kategorisere personers oprindelseslande er anvendt variablen IELAND.

### *Sociale ydelser*

Vi anvender variablen DOMYD (dominerende ydelse) til at kategorisere ydelsesmodtagere. Dvs. personer der i løbet af et år både modtager f.eks. sygedagpenge og arbejdsløshedsdagpenge bliver kategoriseret efter den ydelse, man har modtaget flest dage<sup>27</sup>. Der kan forekomme databrud, når ydelser opstår eller forsvinder.

---

<sup>26</sup> Danmarks statistik har følgende bemærkninger til opgørelsen af børn: "Antal hjemmeboende børn i husstanden. Tallet omfatter børn, der (1) er under 18 år, (2) bor sammen med mindst én af forældrene, (3) aldrig har været gift eller i registreret partnerskab, og (4) som ikke selv har hjemmeboende børn. I forældre-barnrelationen kan der ikke skelnes mellem biologisk forældreskab og adoption."

<sup>27</sup> Danmarks statistik kommenterer DOMYD således: "Statistikens population er modtagere af indkomsterstøttende ydelser i løbet af et kalenderår. Begrebet indkomsterstøttende ydelser er ikke noget veldefineret begreb. Dels er der spørgsmålet om, hvilke lovbestemte ydelser der er omfattet af begrebet. Fx indgår modtagere af SU ikke i populationen, ligesom boligydelse og børneydelser heller ikke indgår. Dels ændres lovgivningen løbende, og ydelser udgår eller skifter

### *Varighed af ydelser*

Variablen NETTOVAR anvendes til at angive længden af ydelser inden for et kalenderår. Variablen har værdier fra 0-360 dage. 360 dage anvendes som et helt kalenderårs ydelser.

### *Studerende*

Studerende fremgår i flere variable f.eks. i SOCIO variablen. I denne undersøgelse er valgt STIP variablen til at udvælge studerende, som de personer, der har modtaget statens uddannelsesstøtte. En række studerende med erhvervsarbejde vil i SOCIO variablen blive placeret som lønmodtagere og ikke studerende. I denne undersøgelse forsøger vi at placere studerende med erhvervsarbejde som studerende. SU reformen i 1987 betyder, at antallet af STIP stiger efter 1987 og angiver hermed et databrud<sup>28</sup>.

### *Uddannelse*

Til angivelse af uddannelsesniveau er anvendt variablen højest fuldførte uddannelsesniveau HFUDD<sup>29</sup>.

### 3.2.2. Reliabilitet og validitet.

Det følgende er nogle overordnede reliabilitets- og validitets- betragtninger i projektet. I analyseafsnittene gennemføres mere specifikke validitets- og reliabilitets-vurderinger.

Reliabilitet angår datas pålidelighed (Olsen og Pedersen 2008:196ss). Hvis data ikke er pålidelige, kan det skade den samlede gyldighed for projektet. Registerforskning i Danmarks statistik anses almindeligvis som havende en høj grad af pålidelighed. Danmarks statistik kvalitetssikrer deres data i udnævnelsen af højkvalitetsvariable, der har stor pålidelighed. De variable, der indgår i dette projekt, er højkvalitetsvariable. Data er indsamlet fra administrative myndigheder og på nogle felter er registreringen måske mindre sikker eller behæftet med fejl. Denne fare angår dog i mindre grad de typer af data, som indgår i dette projekt.

---

*indhold, eller nye indkomsterstøttende ydelsestyper indføres".*

[http://www.dst.dk/tilsalg/forskningsservice/hkt4forsker/hkt4\\_variabel\\_liste\\_forsker/hkt4\\_variabel.aspx?fk=46057](http://www.dst.dk/tilsalg/forskningsservice/hkt4forsker/hkt4_variabel_liste_forsker/hkt4_variabel.aspx?fk=46057)

<sup>28</sup>

<http://www.dst.dk/Statistik/dokumentation/times/emne/opgave/variabel.aspx?oid=1194&vid=10106>

<sup>29</sup> Danmarks statistiks beskrivelse:

<http://www.dst.dk/Statistik/dokumentation/times3/emnegruppe/emne/variabel.aspx?sysrid=421567&timespath=19%7C1013%7C>

Den største pålidelighedsovervejelse, der skal foretages i dette projekt, hænger sammen med databrud. Når der sker forandringer i lovgivning eller administrative procedurer, kan det få konsekvenser for indsamling og kategorisering af data. Disse typer forandringer kan have konsekvenser for mulighederne af at sammenligne variable over tid. Måler variablen simpelthen det samme? Omlægninger af skattesystem, nye sociale ydelser, nye uddannelsesmuligheder osv. giver brud i dataserier.

Danmarks statistik har oprettet TIMES, som et system til dokumentation af data, der består af kvalitetsdeklarationer for data. Heraf fremgår brud i dataserier og de konsekvenser og forbehold, det må have. Der består derfor en opgave i at studere disse deklarationer i anvendelsen af registerdata over tid, så der sikres en ordentlig pålidelighed af analyserne.

Validitet omhandler undersøgelsernes gyldighed (Olsen og Pedersen 2008:195). Der er forskellige typer af gyldighedsfordringer. Helt centralt er spørgsmålet, om projektets data står i relation til den operationalisering af begreber, som formuleres. Hvis der er afstand mellem, hvad et begreb indeholder, og hvad data udsiger noget om, er der lav validitet. Ambitionen i dette projekt er, at definitionen og den senere operationalisering af begreber om social polarisering, fattigdom, marginalisering og social eksklusion er valid i forhold til de registerdata projektet bygger på. Dette udfoldes konkret i analyseafsnittene.

### 3.3. Delkonklusion.

Projektets data bygger på registerdata af en fuld population for Aarhus kommune i perioden 1983 til 2007. Der anvendes udvalgte højkvalitetsvariable i projektets analyser, der sikrer en høj pålidelighed. En styrke ved registerdata er, at der både kan foretages tværsnitsanalyser samt longitudinale analyser. Tværsnitsanalyser er gode til at studere forandring over tid. Men de er som udgangspunkt statiske og kan ikke sige noget om udviklinger og forløb eller de processer, der foregår over tid. Her er de longitudinale analyser velegnede. De er velegnede til varighedsanalyser samt til analyser af forløb ind og ud af situationer. Der vil både blive anvendt tværsnitsanalyser og longitudinale analyser i projektet.

## Del 2: Analyse af drivkræfter i økonomisk ulighed i Aarhus kommune 1983-2007.

Kapitel 4. Forskningsfelter med relevans for undersøgelse af økonomisk ulighed i byen

Kapitel 5. Social polarisering som udvikling i økonomisk ulighed

Kapitel 6. Social polarisering som følge af økonomisk omstrukturering?

Kapitel 7. Velfærdsstatens betydning for fordeling og økonomisk ulighed i Aarhus

Kapitel 8. Demografiens betydning for uligheden

Kapitel 9. Kapitalindkomstens betydning for uligheden

Kapitel 10. Kort opsamling på analyser af den økonomiske ulighed i Aarhus 1983-2007

## Kapitel 4: Forskningsfelter med relevans for undersøgelse af økonomisk ulighed i byen.

### 4.1. Indledning

Kapitlet skal introducere til forskningsfelter, der relaterer social polarisering i byen til udviklingen i økonomisk ulighed ud fra en intention om at komme nærmere en bestemmelse af, hvad der driver byen mod en større grad af social polarisering.

For det første inddrages forskningsfeltet om indkomstulighed. Dette trækker på den internationale komparative forskning i indkomsternes udvikling, men ligeledes på den empiriske danske forskning om udvikling og forandring i indkomstfordelingen og den økonomiske ulighed. Forskningsfeltet bidrager især til afklaring af indkomstbegreber og metoder til at analysere ulighed. Forskningsfeltet bidrager endvidere med empirisk viden om økonomisk ulighed, der kan sættes i spil i forhold til ulighed i byen og kan understøtte hypoteser om væsentlige drivere for udviklingen.

For det andet inddrages teori om social polarisering, der har byen som omdrejningspunkt. Teorien tager udgangspunkt i, at en økonomisk omstrukturering som følge af globalisering påvirker arbejdsmarked og indkomster i en polariseret retning. På den måde relaterer dette forskningsfelt også til bredere diskussioner om forandringer af samfund og arbejdsmarkeder i overgangen fra industrisamfund til postindustrielt videnssamfund. Den by-sociologiske diskussion har ledt til en kontekstuel forståelse af byens situation. En række fremtrædende forskere peger således også på velfærdsstaten som en meget væsentlig kontekst for en eventuel social polarisering i byen og som forståelsesramme for forskelle mellem byer i forskellige velfærdsstater.

Dette gør forskningsfeltet om velfærdsregimer og velfærdspolitisk forandring relevant. Udvikling af ulighed i byen kan ikke blot skyldes forandringer i erhverv, beskæftigelse og ledighed, men også være et resultat af politiske beslutninger om social sikring og skattebetaling mv., hvor fordelingen af indkomster kan komme i spil. Selvom Danmark overordnet karakteriseres som en universel velfærdsstat, er der samtidig over de sidste årtier foregået en velfærdspolitisk forandring, der også kan have betydning for fordelingen af indkomster i byen.

Kapitlets formål er dermed at give et overblik over det væsentligste teoretiske grundlag, der giver bud på, hvad der driver uligheden, som er problemstillingen for første del af undersøgelsen. Kapitlet afsluttes med afsnit, der afgrænser undersøgelsen i forhold til relaterede forskningsområder. For det første afgrænses overfor polariseringsforskningen, der anlægger et spatialt perspektiv. Udviklingen af spatial segregering i byen omfatter en lang række mekanismer og er analyseret for Aarhus i et andet projekt, der anvender samme datasæt som indeværende her (Rasmussen 2013). For det andet afgrænses overfor den økonomiske gren af polariseringsforskningen.



## 4.2. Forskningsfeltet om indkomstulighed.

Der har siden Karl Marx været en videnskabelig interesse for at belyse den økonomiske fordeling i samfundet (Ploug 2017). I nyere tid er foretaget en række analyser af udviklingen af indkomstfordelingen over lange stræk. Atkinson har i flere årtier studeret indkomstfordeling og økonomisk ulighed, samt analyseret udviklingen i indkomstfordelingen i en række velfærdsstater (Atkinson 1983, Atkinson 2008, Atkinson og Piketty 2010). Foruden en række empiriske analyser af udviklingen bidrager denne forskning til afklaring af en række indkomstbegreber og metoder til at måle ulighed. Atkinson anvender således Gini-indexet til at måle ulighed, der er etableret som et dominerende ulighedsmål (Atkinson 1983)<sup>30</sup>, samt decilfordelinger med en særlig interesse for topindkomster (Atkinson 2008, Atkinson og Piketty 2010). I en række analyser anvendes derfor også andre ulighedsmål baseret på decilfordelinger<sup>31</sup>.

Forskningen i indkomstfordelingen peger endvidere på betydningen af om grundenheden er husstanden, eller om der analyseres på individer. Ofte vil analyser, der er interesserede i at udsige noget om forbrugsmuligheder basere sig på husstandsindkomster. I dette tilfælde vil indkomster ofte skulle ækvivaleres, så der tages hensyn til husstandens størrelse og antal voksne og børn i husstanden<sup>32</sup>. Dette er særlig relevant i f.eks. analyser af fattigdom. Analyser af lønudvikling, kapitalindkomster, indkomstoverførsler og skattebetaling tager derimod ofte et individuelt udgangspunkt.

Forskningen udskiller forskellige kilder til indkomst. Grundlæggende sondres mellem arbejdsindkomster overfor formueindkomster (Atkinson 1983:17). Betydningen af formue og kapitalindkomster står også centralt i studierne af topindkomster. Atkinson anlægger et internationalt komparativt perspektiv, og sætter derfor også fokus på at afklare den disponible indkomst (Atkinson og Piketty 2010). I den sammenhæng indgår velfærdsstatslige overførselsindkomster samt skattebetaling som et væsentligt bidrag til at omfordele indkomst i befolkningen.

---

<sup>30</sup> Ideen er, at man stiller alle personer op på række efter indkomst, så de med lavest indkomst er i den ene ende og de med den højeste i den anden. Herved dannes Lorenzkurven. Hvis samfundet var helt lige, ville de 10 % i den fattigste ende også have 10 % af den samlede indkomst osv.. Dermed ville Lorenzkurven følge 45 graders diagonalen og Ginikoefficienten være 0. Ulighed måles således som arealet mellem Lorenzkurven og 45 grader diagonalen. Den maksimale ulighed består, hvis et enkelt individ besidder al indkomst. Hermed er Ginikoefficienten lig med 1.

<sup>31</sup> De såkaldte P-mål og S-mål anvendes i dette projekt.

<sup>32</sup> Projektets diskussion af ækvivalering inddrages i projektets anden analysedel i forhold til fattigdomsmål.

Piketty har bygget videre på de lange tidsstudier af indkomstdata fra en række lande og peger på en række divergenskræfter, der bidrager til en stigende ulighed siden 1970'erne (Piketty 2016:32)<sup>33</sup>. Den økonomiske indkomstulighed er ligeledes de sidste årtier kommet på dagsordenen i internationale organisationer som OECD (d'Ercole, og Förster 2005, OECD 2008, OECD 2011). Analyserne peger på, at der i de fleste OECD lande har været en stigende ulighed de seneste årtier, hvilket der advares imod, da det kan påvirke sammenfundets sammenhængskraft og dermed økonomien negativt (OECD 2011:4).

OECD peger på en række faktorer, der har bidraget til en øget ulighed. Nogle faktorer har påvirket løndannelsen. Bl.a. har den teknologiske udvikling påvirket efterspørgsel og ledighed i forhold til kvalifikationer. Der er oprettet flere service jobs i bunden af jobhierarkiet samt flere deltidsjobs og midlertidige stillinger, der bidrager til lønspredning. Endvidere peges på demografiske faktorer med stigende andel enlige husstande, samt en stigende betydning af kapitalindkomst. Endelig peges på velfærdsstatens tilbagetrækning i forhold til at omfordele indkomst gennem skatter og overførselsindkomster (OECD 2011:2).

Der er ligeledes i en dansk sammenhæng en række analyser, der ser på udviklingen i den økonomiske ulighed i Danmark over en længere periode (Ploug 2017, DØR 2016, DØR 2011, Danmarks Statistik 2011, Finansministeriet 2016).

Det tegner samlet set et billede af, at der igennem en længere periode har været en stigende økonomisk ulighed i Danmark. Den økonomiske ulighed viser sig bl.a. ved, at Ginikoefficienten har været stigende, fra 20 i 1990 til 27 i år 2014 (DØR 2016). Uligheden viser sig ligeledes ved, at der er sket en forskellig økonomisk udvikling i toppen og bunden af indkomstskalaen. Ploug vurderer, at der ikke er tale om en dramatisk udvikling, og Danmark er fortfarande et af de økonomisk set mest lige samfund i verden (Ploug 2017:27).

Der er således anno 2017 en optagethed af udviklingen i den økonomiske ulighed. Analyserne for Aarhus ligger imidlertid i perioden fra 1983-2007, hvor det er muligt at sammenligne med den danske udvikling. De danske analyser viser i denne periode, at der gennem 90'erne og begyndelsen af 00'erne har været en meget svag stigning i indkomstulighed, og at den især kan henføres til betydningen af en stigende kapitalindkomst (Finansministeriet 2010, DØR 2011).

Forskningsfeltet om indkomstulighed bidrager således både med metoder til at måle ulighed, med teser om drivende kræfter i ulighed i både en international og dansk sammenhæng samt med empirisk viden om den danske udvikling. Fokus i denne

---

<sup>33</sup> Piketty peger på, at uligheden i især USA er knyttet til topdecilets ekstreme lønindkomster, mens uligheden i Europa er mere knyttet til, at kapitalindkomsterne i topdecilet er blevet væsentligere.

forskning er typisk landet som helhed og komparative sammenligninger mellem lande.

Den by-sociologiske forskning har imidlertid også været optaget af, hvordan uligheden har udviklet sig. Der er således et forskningsfelt om social polarisering, der har byen som omdrejningspunkt.

#### 4.3. Forskningsfeltet om social polarisering i byen.

I studier af byen indtager begrebet om social polarisering et centralt forskningsmæssigt omdrejningspunkt i en vurdering af byernes sociale og spatiale udvikling. Teorier om social polarisering udviklede sig især i 1980'ernes og 1990'ernes by-sociologiske og by-geografiske forskning. Her har begrebet om social polarisering stået centralt i en diskussion af globaliseringens betydning for byens udvikling til world cities (Friedmann 1982), global cities (Sassen 1991), dual cities (Castells 1989, Casells og Mollenkopf 1991), quartered cities (Marcuse og van Kempen 2000) osv..

Saskia Sassen er en central teoretiker i spørgsmålet om byernes sociale polarisering. Sassen tager afsæt i, at globaliseringen og forandringen i verdensøkonomien sætter særlige byer i en ny situation. Den polariserede udvikling er knyttet til nogle strukturelle internationale tendenser, der er centrale for de globale byer. Der sker en vækst i de finansielle markeder, en vækst i internationale handler og et skift i udenlandske direkte investeringer. De globale byer udgør centre, der kan koncentrere magt og ledelse i denne udvikling. De får således en central strategisk rolle.

Hun betegner disse byer som de globale byer. Der kommer en række nye roller og funktioner for de globale byer: De bliver koncentrerede kommandocentraler for verdensøkonomien. Der sker en koncentration af finans-, bank og særlig service firmaer, der dominerer økonomien. De globale byer bliver centre for innovation i vækstsektorer og et marked for innovation mv. Sassen peger på New York, London og Tokyo som byer, der varetager disse funktioner (Sassen 1991:4).

Byerne undergår parallelle forandringer trods forskellige historiske forudsætninger. Det skyldes processerne i verdensøkonomiens udvikling. Der sker forandringer i byernes økonomiske base, den spatiale organisering og den sociale struktur.

Forholdet mellem nationalstaten og byen er et centralt spørgsmål, som tager en ny drejning med globaliseringen. Sassen fremhæver de globale byer som nye centre og nedtoner hermed betydningen af nationalstaten. Måske hænger udviklingen i de globale byer sammen med nedjusteringen i ældre industribyer, så der godt kan være vækst i de globale byer men manglende vækst i nationen.

*"Prior to the current phase, there was high correspondence between major growth sectors and overall national growth. Today we see increased asymmetry. The conditions promoting growth in global cities contain as significant components the decline of other areas of the United States, the United Kingdom, and Japan and the accumulation of government debt and corporate debt."*(Sassen 1991:13)

Sassen fremhæver, at der i disse byer efter 2. verdenskrig frem til ca. 1980 har udviklet sig en fremgangsrig fremstillingssektor, der har produceret en række vellønnede jobs til brede grupper af ansatte. Perioden er endvidere kendetegnet ved et fald i ulighed. Denne situation ændrer sig med den økonomiske omstrukturering i 1980'erne som følge af globaliseringen og den teknologiske udvikling. De traditionelle fremstillingserhverv med velbetalte jobs bliver trængt væk. Derimod fremkommer en ny type jobs i vækst sektorerne:

*"Major growth industries show a greater incidence of jobs at the high- and low-paying ends of the scale than do the older industries now in decline. Almost half the jobs in the producer services are lower-income jobs, and half are in the two highest earnings classes."*(Sassen 1991:9)

Servicesektoren er således meget tvedelt, hvilket leder til polariseringstesen som har inspireret til mange undersøgelser. Polariseringstesen har sin klareste formulering i dette citat:

*"The occupational structure of major growth industries characterized by the locational concentration of major growth sectors in global cities in combination with the polarized occupational structure of these sectors has created and contributed to growth of a high-income stratum and a low-income stratum of workers. It has done so directly through the organization of work and occupational structure of major growth sectors."*(Sassen 1991:13).

Sassen peger således på, at der sker en dualisering i servicesektoren, hvor vækstsektorerne producerer flere både meget højtlønnede men samtidig flere meget lavt betalte jobs. Samtidigt forsvinder tidligere tiders middelindtægtsjobs i trængte sektorer. Det er denne pointe, der forfølges empirisk i en række studier, selvom Sassen netop fremhæver det særlige ved de globale byer.

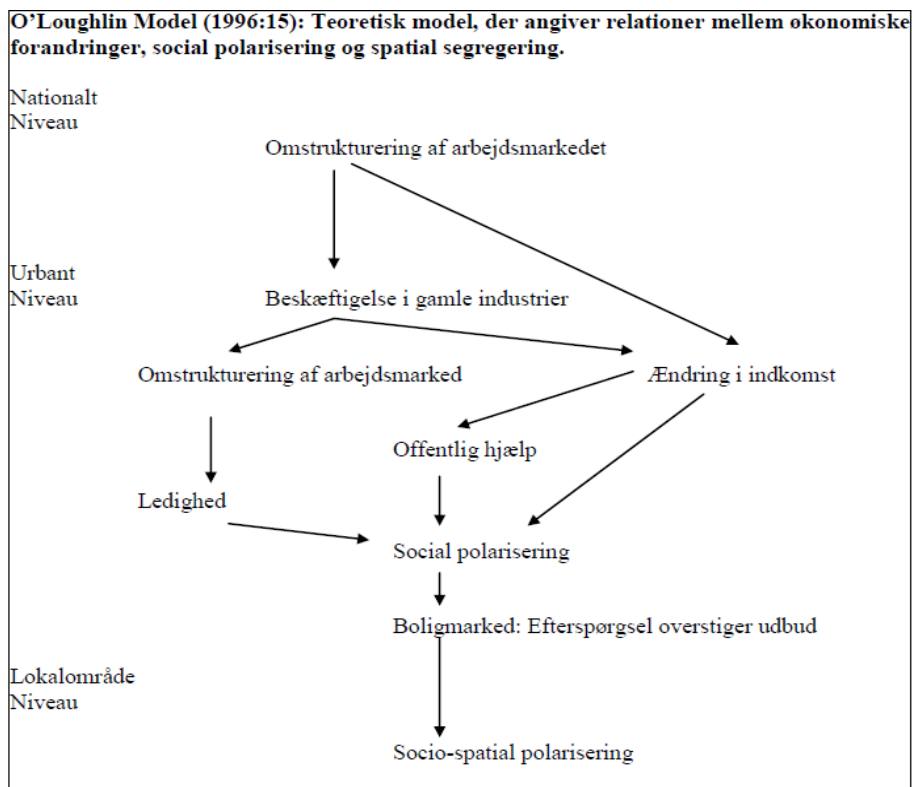
På den måde handler Sassens bog om de særlige byer, der koncentrerer magt efter liberaliseringen af kapitalbevægelserne i 1980'erne. Burgers (1996) peger imidlertid på, at de teorien om de globale byer er paradigmatisk for udviklingen i andre byer:

*"... the global cities thesis claims that the developments in global cities are paradigmatic for those in other cities... As Mollenkopf and Castells (1991) have argued, the interrelated developments of the globalization of the economy, the revolution in informational technology, the growing importance of finance capital and*

*the growth of international migration eventually tend to make all cities 'dual cities'.*"  
(Burgers 1996:99)

Beskrivelserne af nye vækstsektorer drevet af ny teknologi og kommunikation, fulgt af reklame og rådgivningsvirksomhed er imidlertid træk, der kendetegner alle byer, ligesom forandring af fremstillingssektoren og fremvæksten af et lokalt servicemarked for mad og tjenester er genkendelige i en række byer. Sassens analyse angår de globale finanscentre, men rækkevidden af polariseringsteorien er blevet udfoldet som en generel teori om forandring i større byer ved overgangen fra industrisamfund til en postindustriel vidensøkonomi (Vaattovaara og Kortteinen 2003). Hamnett fremfører imidlertid, at denne tolkning går videre end, hvad teorien om polariseringen i den globale by egentligt hævder (Hamnett 1996b:107).

**Figur 4.1: O'Loughlins polariseringsmodel. (egen oversættelse)**



Men det er tydeligt, at teoridannelsen fra Sassen og andre har været et omdrejningspunkt i udforskningen af byernes sociale situation. O'Loughlin foreslår på linje med Sassens teser følgende model jf. figur 2.1. som guidende for studier af social polarisering.

O'loughlin ser udviklingen af polarisering i byerne forbundet med strukturelle forandringer på det nationale niveau foranlediget af globaliseringen og den internationale konkurrence. Industrisamfundet og arbejdsmarkedet forandrer sig og bliver omstruktureret. Det betyder på det urbane niveau forandringer i erhverv og beskæftigelse samt ledighed. Det betyder samtidig forandringer i den indkomstmæssige struktur. O'loughlin placerer således forandringer på arbejdsmarkedet og forandringer i indkomst som helt centrale aspekter af social polarisering, hvor offentlig hjælp anses som en mellemkommende variabel, der eventuelt ikke er tilstrækkelig til at modvirke social polarisering.

Tesen er endvidere, at den ulighed, der udvikles i byen også forplanter sig på lokalområdeniveau som socio-spatial polarisering, således at der udvikles områder, der i højere grad kan opfattes som fattige, belastede eller ghettoiserede samtidig med, at der i højere grad udvikles rigmandsenklaver mv.

Sassens teser er således også blevet testet i en række byer rundt om i verden. Baum finder en vis overensstemmelse mellem Sassens teori og udviklingen i Sydney i Australien i en kort periode fra 1991-1995 (Baum 1997). Walks finder ligeledes en række tendenser til polarisering i Toronto, Canada selvom andre træk også diskuteres (Walks 2001). Chiu og Lui fremhæver Hong Kong som ideel test-case, da det i høj grad er en markedsreguleret storby åben for globale kræfter. De finder ligeledes støtte til Sassens teori, hvor Hong Kong i udviklingen fra en industriel koloni til en service sektor baseret global by viser en beskæftigelsesmæssig polarisering med stigende indkomstulighed og en svindende gruppe med middelindkomster fra 1991 til 2001 (Chiu og Lui 2004). Lee, Wong og Law nuancerer denne analyse ved en stærkere dekomponering af beskæftigelsen og viser, at der faktisk er en større middelgruppe i Hong Kong. Derimod er uligheden i Hong Kong betydelig, og der findes fattigdomsfælder i bunden af hierarkiet (Lee, Wong og Law 2007).

Chris Hamnett tager afsæt i polariseringstesen i en analyse af Randstad i Holland, hvor han ikke kan demonstrere nogen polarisering i arbejdsstyrken fra 1980-1990. Ansættelser, uddannelsesniveau og indkomster viser ikke nogen polariseret udvikling med en stigende lavtløns serviceindustri (Hamnett 1994). Hamnetts analyse af London viser heller ikke en beskæftigelsesmæssig polarisering men dog en indkomstmæssig polarisering. Ulighedens udvikling hænger sammen med andre processer end blot en erhvervsstrukturel forandring (Hamnett 1996).

Hamnett afviser Sassens teori som universel teori, og peger på at den er for simpel og for unikausal som en generel model til at afdække, hvordan ulighed i byerne udvikler sig. Hamnett peger i en senere tekst ikke mindst på velfærdsstatens betydning:

*"I wish to challenge the dominant theory of polarisation advanced by Sassen and others which sees occupational and income polarisation as the outcome of a general shift from manufacturing to services which is particularly marked in global cities as*

*a result of their concentration of key advanced business and financial services, gentrification and the growth of sweated manufacturing. This thesis of polarisation is essentially unicausal, focusing on change in the paid labour force. I shall argue that, whilst there is a strong evidence for income polarisation in capitalist economies, there is no evidence of occupational polarisation and the development of income polarisation may also be the result of changes in taxation, welfare benefits and unemployment rather than occupational restructuring.”*(Hamnett 1998:17)

Hamnett argumenterer for en multikausal model, hvor flere faktorer udover velfærdsstatens betydning kan komme i spil i forhold til at forklare en ulige udvikling i byen, for eksempel den demografiske udvikling, forandringer i husholdningerne samt antallet af immigranter. Hamnetts tese er, at den beskæftigelsesmæssige struktur i en række vestlige lande er karakteriseret ved et stigende uddannelsesniveau, og at vi derfor i stigende grad ser et arbejdsmarkedet med flere jobs, der kræver et højt kvalifikationsindhold og færre ufaglærte jobs med lavt kvalifikationsindhold. Hamnett ser derfor ikke en polarisering særlig knyttet til beskæftigelsesstrukturen i byerne, som derimod bedre kan karakteriseres ved en professionalisering (Hamnett 1994). Derimod kan der være knyttet en særlig polariseringsproblematik til den store og stigende gruppe af ledige og udstødte fra arbejdsmarkedet. Burgers kritiserer netop Hamnett for ikke at lægge nok vægt på udstødningen fra arbejdsmarkedet; en udstødning, der også er stærkt koncentreret på det stigende antal immigranter i byerne (Burgers 1996:100). Hamnett accepterer Burgers indvending, og knytter en tese om professionalisering på arbejdsmarkedet sammen med en tese om udstødning fra arbejdsmarkedet.

*“... the evidence on the occupational structure of the economically active labour force points towards growing professionalization rather than polarisation.... Western European countries... are more likely to create a large and growing unemployed and economically inactive group excluded from the labour force rather than the growth of a large, lowskilled and low-paid labour force.”* (Hamnett 1998:19)

I forhold til hollandske byer holder Sassens unikausale model ifølge Hamnett dårligt (Hamnett 1994). Der er både lokale, historiske, demografiske og velfærdspolitiske forhold at tage højde for i forhold til kausalitet mellem globaliseringen og byens udvikling. En pointe som understreges af en række andre forskere (se f.eks. Burgers og Musterd 2002:405ss)<sup>34</sup>.

I forlængelse heraf peger Hamnett på, at i USA løses situationen gennem en stor uddannet servicesektor med en stor markedstilpasning i løndannelsen ikke mindst pga. et stort arbejdsudbud af immigranter. Heroverfor løses situationen i Europa i højere grad gennem en professionalisering og godt betalte servicejobs, høje

---

<sup>34</sup> Burgers 1996, Baum 1997, Musterd og Osterberg 1998, Wessel 2000, Vaattovaara og Kortteinen 2003 peger på lignende pointer.

understøttelser og en accept af ledighed. Velfærdsstaternes rolle er således forskellig ligesom, der er forskel på kapitalistiske markedsøkonomier. Den underliggende forståelse er, at velfærdsstaterne kan vælge mellem en løntilpasningsstrategi eller en kvalifikationsstrategi, hvor Europa angiveligt generelt skulle være mere tilbøjelig til det sidste især i 1990'erne. Denne forskel i strategi slår også igennem i forhold til byerne i velfærdsstaterne.

Hamnett etablerer her nogle teser, som forfølges i en række andre studier. Burgers og Musterd (2002) uddyber udstødningstesen og peger på, at den oprindelige polariseringsteori er inspireret af udviklingen i immigration, og at antallet af immigranter i New York og Los Angeles har været meget betydningsfuld for Sassens teoridannelse. De specificerer derfor også udstødningstesen til at omhandle forholdet mellem immigranter og ikke-immigranter blandt de udstødte. Pointen er, at polariseringen i en række byer især består i en stor udstødt immigrantbefolkning med lav tilknytning til arbejdsmarkedet og med lave indkomster.

Borel-Saladin og Crankshaw (2009) nuancerer professionaliseringstesen og peger på, at servicesektoren er kompleks og svær at opdele i klar højt kvalificeret sektor og klart lavt kvalificeret sektor. Servicesektoren indeholder mange jobs, der kræver kvalifikationer og som giver en middelhøj indkomst. Analyser af polarisering og test af professionaliseringstesen må derfor også kunne dekomponere på typer af jobs i servicesektoren. Borel-Salsin og Cranshaw understøtter i øvrigt professionaliseringstesen i et studie af udviklingen i Cape Town fra 1980-2001. Der viser sig en stigning i antallet af middelindkomstjobs i servicesektoren, der kræver et vist kvalifikationsniveau.

Polariseringsforskningen rejser således især tre indbyrdes modstridende eller komplementære teoretiske hypoteser om udviklingen af social polarisering i byen. For det første er der tesen jf. Sassen, at den økonomiske omstrukturering fører til en dualisering i servicesektoren, der fører til en stigende økonomisk ulighed. For det andet er der tesen jf. Hamnett, at arbejdsmarkedsudviklingen består af et stigende kvalifikationsbehov, så der sker en professionalisering især i servicesektoren. For det tredje er der tesen jf. Burgers, at social polarisering i europæiske byer især består i en gruppe udstødt fra arbejdsmarkedet som langvarigt ledige, hvor immigranter fylder en stor andel. Disse teser er inspiration som afsæt til en empirisk analyse af social polarisering i Aarhus kommune.

I teorierne om social polarisering i byen tages der udgangspunkt i, at det er udviklingen på arbejdsmarkedet, som er den centrale drivkraft. Det er de strukturelle forandringer i overgangen fra industrisamfundet til det nogle betegner som en postindustrial vidensøkonomi, der forandrer ansættelsesvilkår og løndannelse, der resulterer i en øget bymæssig polarisering. Det åbner for at knytte an til mere generel teori om arbejdsmarkedernes udvikling.



#### 4.4. Forskningsfeltet om arbejdsmarkedet og forandringer i relation til social polarisering.

I forskningen om arbejdsmarkedet i velfærdsstaterne er diskussioner af dualiseringens tidsalder ligeledes kommet på dagsordenen. Emmenegger, Häusermann, Palier og Seelieb-Kaiser peger på en række af de skitserede tendenser som ikke kun gældende byer men som generelle arbejdsmarkedsudviklinger. De peger ligeledes på den langvarige ledighed, som et forandrende træk ved arbejdsmarkedet siden 1970ernes krise, når de omtaler en dualiseret udvikling. Kortvarig ledighed er ikke interessant i et socialt perspektiv, men langvarig ledighed kan have "exclusionary effect". En dualiseret udvikling kan derfor noteres mellem de som er på arbejdsmarkedet, og de som er udstødt herfra. For det andet peger de på stigende lønspredning, som et strukturelt skifte siden 1970erne, hvor nogle bliver rigere og andre fattigere som følge af lønudviklingen. Et tredje forhold er en deregulering og fleksibilisering af arbejdsmarkedet, der gør op med fast, sikker og stabil beskæftigelse. (Emmenegger et.al. 2012). En pointe er imidlertid, at omfanget og rækkevidden af disse udviklinger er kontekstuelte forskellige fra land til land, og afhænger af velfærdsregimernes institutionelle indretning.

Det danske arbejdsmarked er på mange måder en særlig case i et internationalt perspektiv. Den lange tradition for et aftalebaseret og reguleret arbejdsmarked med stærke organisationer og kollektive aftaler, der sikrer relativt høje mindstelønninger har givet nogle bestemte udgangspunkter for den danske udvikling (Bredgaard et. al. 2016). Det beskrives som en flexicurity baseret model med lav ansættelsessikkerhed men høj indkomstsikkerhed i kombination med en aktiv beskæftigelsesindsats for at hjælpe ledige tilbage på arbejdsmarkedet (Bredgaard et. al. 2015). Modellen vurderes ofte med positive egenskaber, hvor der sikres høje erhvervsfrekvenser, en lav ledighed og en lav ulighed (Kongshøj Madsen 2006).

Teorier om segmentering af arbejdsmarkedet peger imidlertid på, at arbejdsmarkedet opdeles i et primært og et sekundært arbejdsmarked. På det primære arbejdsmarked er der ordnede og sikre forhold baseret på aftaler og normer, hvor det sekundære er præget af usikkerhed, lav løn mv. (Ibsen og Stamhus (2016:133). Teorien er, at der er svag mobilitet mellem disse sektorer. Diskussionen om 'precarious jobs' rammer ind i forståelsen af en stigende betydning af den sekundære sektor på arbejdsmarkedet (Kalleberg 2009, Vosko et al. 2003, Leonardi 2008, Standing 2011). Prekære jobs henviser til udviklingen af jobs, der ikke er faste men derimod midlertidige på usikre ansættelsesvilkår og med svag arbejdstagerbeskyttelse og svag social sikring. I en sociologisk sammenhæng anvender Ulrich Beck begrebet brasialisering til at angive,

at fast og sikker beskæftigelse bliver mindre og mindre normalt og usikker, ustabil og midlertidig beskæftigelse bliver mere og mere almindeligt (Beck 2002)<sup>35</sup>.

Der er en generel udvikling af disse typer jobs (Emmenegger et al 2012). Det er jobs karakteriseret som deltidsjobs, jobs med zero-hour kontrakter, vikaransættelser, midlertidige ansættelser, en-mands firmaer mv. (Cevea 2015). Fælles for disse typer jobs er, at der er tale om usikker og midlertidig beskæftigelse, og at der typisk ikke gælder de samme rettigheder i forhold til at dække sygdom, barsel og pension (Standing 2011). I en forstand går dualiteten her mellem de grupper, der har en fast ansættelse og de grupper der har en usikker ansættelse. Denne dualitet går imidlertid på tværs af brancher. Jf. Borel-Saladin og Crankshaw kræver det en nuancering af analyser af servicesektoren, da forskellige udviklinger kan finde sted i samme sektor.

Udviklingen af prekære jobs er imidlertid ikke det typiske i Danmark. Samspillet med fleksibilitet i mulighederne for ansættelser og afskedigelser reducerer behovet for prekære ansættelser (Bredgaard et. al. 2015). Den empiriske forskning har derfor også peget på Danmark som et land med en mindre udbredelse af prekære stillinger (Cevea 2015).

Forskningsfeltet bidrager således til nuancerede forståelser af udviklingen på arbejdsmarkedet og en eventuel segmentering og polarisering på arbejdsmarkedet samt de særlige udgangspunkter, der gives i en dansk sammenhæng med et reguleret og aftalebaseret system.

#### 4.5. Forskningsfeltet om velfærdsstaten i relation til social polarisering.

Ganske mange sociologer har ikke de store forventninger til velfærdsstaternes muligheder for at påvirke konsekvenserne af de strukturelle forandringer og de sociale effekter politisk. I denne forståelse sætter globaliseringen sig ubønhørligt igennem som en kraft, der underminerer selvstændige nationale politiske initiativer. Markedsdynamikken underminerer politiske muligheder (f.eks. Bauman 1998). Dette perspektiv er særligt udbredt i en del af dominerende sociologiske samtidsdiagnoser, som er blevet sammenfattet i spørgsmålet og titlen: ”En (u)passende mængde

---

<sup>35</sup> ”Det iøjnefaldende er derimod den nye lighed i udviklingsprofilerne for erhvervsarbejdet i den såkaldt første verden og den såkaldt tredje verden. Det er forekomsten af det prekære, diskontinuerte, flossede, uformelle i fuldbeskæftigelsessamfundets vestlige bastioner” (Beck 2002:7). Beck peger her på udviklingstræk, der også står centralt i Richard Sennetts forfatterskab (Sennett 1999).

pessimisme?” (Hviid Jacobsen 2007)<sup>36</sup>. At globaliseringen presser og bør presse velfærdsstaterne til at tilpasse sig markedskonformt har ligeledes i årtier været en nyliberalistisk pointe. Denne tendens til at se globalisering som en unikausal drivkraft, der forandrer byernes situation tilskrives også Sassen (Hamnett 1996).

Globaliseringen og forandringerne af industrisamfundet bliver medieret gennem velfærdsstatslige arrangementer. Velfærdsstaten bliver påvirket af og evt. presset til at tilpasse sig visse udfordringer, som globaliseringen rejser, men en række effekter på arbejdsmarkeds- og indkomstudvikling vil også være resultatet af endogene politiske velfærdsforandringer, der ikke blot kan tolkes som udslag af omverdenens eksogent givne krav til staten (Goul Andersen 2003). Det er således helt oplagt, at O’loughlins model mangler en politisk dimension og betydningen af velfærdsstaten på det nationale niveau, herunder institutionelle arrangementer som skattesystem og sociale ydelser.

I den komparative velfærdsforskning karakteriseres Danmark ofte som en universel velfærdsstat (Larsen og Goul Andersen 2015), der i øvrigt er kendetegnet som en lille åben økonomi med en stor offentlig sektor, et højt skattetryk, et udbredt universelt medborgerskabsbaseret sikringssystem, en forholdsvis begrænset økonomisk ulighed mv. Og i internationale målinger af den danske stats performance og situation ligger Danmark ofte som en af topscorerne (OECD 2008; OECD 2011). Konkurrenceevnen scorer fint, korruptionen er lav, uligheden og fattigdommen er lav, befolkningen er tillidsfulde og glade osv.<sup>37</sup>. Danmark er her typisk i selskab med de øvrige nordiske lande.

I velfærdsstatsforskningen er en central pointe, at typen af velfærdsregime og velfærdsstatens indretning er meget betydningsfuld for de sociale konsekvenser (Esping-Andersen 1990). Nogle velfærdsstater har mere fokus på omfordeling og udligning af sociale forskelle end andre, hvorfor vi også ser store forskelle i komparative sammenligninger af velfærdsstaternes effekt på sociale forhold<sup>38</sup>.

Velfærdsstatsteori bygger videre på bl.a. skrifter fra Marshall og Titmuss, der i efterkrigstiden placerede velfærdsstaten som tema (Green-Pedersen 2009). Titmuss inddeler velfærdsstater i forskellige modeller, alt efter karakteren og principperne bag de ydelser som velfærdsstaterne leverer. Nogle har institutionelle træk, mens andre har residuale.

---

<sup>36</sup> Jacobsens artikel behandler mere snævert pessimisme angående arbejdslivets konsekvenser.

<sup>37</sup> Sundhed målt som levealder har Danmark dog et problem med (Ministeriet for sundhed 2013)

<sup>38</sup> Der er også en vis variation inden for de enkelte velfærdsregimer.

I forklaringerne på velfærdsstatens fremvækst og udvikling har især magtressource-teoriene stået centralt med synspunktet om 'politics matter'. Velfærdsstaten er ikke kun et resultat af underliggende strukturelle udviklinger, men udvikler sig netop forskelligt i forskellige lande som følge af de politiske og ideologiske strømninger og styrkeforhold. Esping Andersen forsøger at vise, at der som følge af disse politiske dynamikker udvikler sig tre forskellige idealtypiske velfærdsregimer med forskellige institutionelle løsninger (Esping-Andersen 1990).

For Esping-Andersen er det især graden af 'dekommodificering', der adskiller velfærdsregimerne. Dvs. i hvilken grad det er lykkedes for især arbejderbevægelserne at sikre, at sociale rettigheder er uafhængige af markedsstatus. De liberale velfærdsstater er markedsorienterede, og har en lav grad af dekommodificering. Her er det i højere grad den enkeltes ansvar at forsikre sig selv, og velfærdsstaten er kun en residual for de allermest trængende. De konservative velfærdsregimer er især orienterede mod at sikre statusopretholdelse i et mandligt forsørgersystem. Derfor er sikringen knyttet til tidligere arbejdsstatus igennem obligatoriske forsikringsordninger. De er derfor mellem dekommodificerede, da markedsstatus er afgørende for den sociale sikring. De socialdemokratiske velfærdsregimer er derimod universelt anlagte som medborgerskabsbaserede systemer, hvilket giver den største grad af 'dekommodificering'. Der har siden været en omfangsrig diskussion af Esping-Andersens teori om velfærdsregimer<sup>39</sup>, men de fremstår stadig som et centralt referencepunkt i velfærdsstatsforskningen.

Et væsentligt tema er, hvilke effekter eller outcome velfærdsstaten har. Jørgen Goul Andersen har i et velfærdsregimeperspektiv vurderet den danske velfærdsstats resultater. Den danske velfærdsstat har vist sig effektiv i at sikre en forholdsvis lille økonomisk ulighed og en forholdsvis lav grad af fattigdom, som er forudsætninger for en medborgerskabsbaseret deltagelse i demokratiet (Goul Andersen 2003:11ss). Udviklingen i ulighed og fattigdom har i perioden 1994 til 2000 været begrænset, og kan stort set forklares ved ændringer i huspriser samt en øget forskel i kapitalindkomster. Der er ikke øget ulighed på arbejdsmarkedet, og der er ikke gennemført politiske initiativer, der øger ulighederne. Goul Andersen konkluderer alt i alt, at den danske velfærdsstat anno 2000 er ret robust, og at teorierne om globaliseringens ulighedsskabende gennemslag har meget få empiriske data at støtte sig til i en dansk sammenhæng. Udviklingen i ulighed bliver især bestemt af politiske prioriteringer (Goul Andersen 2003). De politiske prioriteringer gennem 00'erne og 10'erne bidrager imidlertid til en stigende økonomisk ulighed (Goul Andersen 2013).

Inden for forskningsretningen, der karakteriseres som den politiske økonomi, er forståelsesrammen om 'varieties of capitalism' lanceret (Hall og Soskice (ed.) 2001,

---

<sup>39</sup> Green Pedersen peger på diskussioner som: Hvordan placeres enkeltlande i typologien? Er der flere regimer? Hvad betyder det for teorien, hvis vi inddrager serviceområdet eller et kønsperspektiv? (Green Pedersen 2009)

Pierson 2000). Det handler for den enkelte nation om at opbygge en institutionel komplementaritet<sup>40</sup>, der skaber international konkurrenceevne. Nogle velfærdsstater er meget funderet på liberale markedsøkonomiske præmisser, mens andre velfærdsstater har udviklet en blandingsøkonomi eller en koordineret markedsøkonomi, hvor korporative elementer er væsentlige (Hall og Soskice 2001:14ss, Campbell og Pedersen 2006:4). Inddragelsen af alle væsentlige aktører i forhandlingerne om de løbende udfordringer er en væsentlig betingelse i skabelse af succes i de koordinerede markedsøkonomier. Pointen er, at der ikke kun er én kapitalistisk økonomi, men at der er forskellige institutionelle set up, der kan fungere i den internationale økonomiske konkurrence. Staten kan være konkurrencedygtig takket være den institutionelle profil (Campbell og Pedersen 2006:7).

Blandt de institutionelle forhold fremhæves ofte i en dansk sammenhæng den såkaldte 'flexicurity-model', som et svar på udfordringerne. Det danske arbejdsmarked er karakteriseret ved mange små og mellemstore virksomheder, hvorfor de danske ansættelses- og afskedigelsesregler er meget fleksible i en international sammenligning. Der er en stor jobomsætning på det danske arbejdsmarked, der kan karakteriseres som meget mobilt. Op mod 1 million mennesker skifter stilling i løbet af et år ud af en arbejdsstyrke på ca. 2,7 million. Der nedlægges ca. 200.000 jobs hvert år, ligesom der oprettes et tilsvarende antal, hvilket selvfølgelig svinger lidt afhængigt af konjunkturerne (Andersen og Rasmussen 2003).

Flexicurity-modellen er ikke et samlet design, som blev politisk indført på en gang, men er opstået gennem løbende institutionelle tilpasninger og udviklinger. De dominerende politiske netværk skabte i løbet af 1980'erne og 1990'erne en række fælles forståelser af de forandrede betingelser og udfordringer som det danske samfund stod med (Torfing 2004, Larsen og Andersen 2009). Det blev hermed muligt, at udvikle politikken igennem strukturpolitiske tiltag. Optimister hævder, at netop den danske aktiveringspolitik og strategien om det rummelige arbejdsmarked med den målrettede og incitamentsprægede sociale indsats sørger for, at klienter i højere grad formår at komme hurtigere ud af indkomstoverførsler og blive selvforsørgende. Dermed mindskes den arbejdsmarkedsmæssige polarisering.

Giddens (2007) peger f.eks. på velfærdsstatens betydning på flere niveauer. Han fremhæver især de nordiske lande som succesfulde pga. følgende forhold:

- En institutionel forandringsevne: Det har politisk været muligt at gennemføre en række strukturelle reformer, der forandrer velfærdsstaten fra en kompensationsstat til en investeringsstat.
- Fleksible arbejdsmarkeder jf. flexicurity, der er markedsvenlige samtidig med en social sikring.

---

<sup>40</sup> Esping Andersen peger også på institutionel komplementaritet som et centralt aspekt ved velfærdsregimerne (Esping Andersen 1999)

- Lighedsorienteret politik, der sikrer social mobilitet

Det eksogene pres, der stiller alle samfund over for krav om forandring, håndtering og udvikling sammenfattes hos Giddens i begrebet globalisering, der her skal tolkes som de økonomiske, politiske, teknologiske og sociale udviklinger, der stiller krav til de enkelte nationers arbejdsmarkeder og velfærdsstatslige indretning.

Dette globaliseringspres har de enkelte velfærdsstater en mulighed for at håndtere, påvirke eller imødekomme gennem politiske justeringer og reformer. Campbell og Pedersen fremfører, at den internationale konkurrence ikke kun handler om den komparative omkostningsfordel. Lave lønninger mv. er ikke det eneste væsentlige i kapitalistisk konkurrence. I stedet er tilvejebringelsen af de samlede markedsbetingelser det centrale fokus med f.eks. en veluddannet arbejdsstyrke og et troværdigt kreditsystem mv. (Campbell og Pedersen 2006). Pedersen viser f.eks. hvordan reformering af uddannelsespolitikken knyttes til et konkurrencehensyn, og at der sker en forskydning fra flexicurity med fokus på social sikkerhed til mobication<sup>41</sup> med fokus på livslang læring især under beskæftigelse (Pedersen 2014).

Globalisering har i denne forståelse ikke en entydig strukturel determination, men skal opfattes som en række forhold, som de enkelte aktører eller stater kan forholde sig til, påvirke og integrere. Og de enkelte staters måde at indgå i den internationale konkurrence er afgørende for de sociale konsekvenser i det enkelte land (Pedersen 2011, Pedersen 2014). De enkelte landes politisk-institutionelle situation får derfor stor betydning for udvikling af en eventuel social polarisering.

Fælles for teoridannelsen om velfærdsregimer og 'varieties of capitalism' er betoningen af velfærdsstatens institutionelle set-up og politikken faktiske udformning, som afgørende for beskæftigelsesmæssige og sociale effekter. Velfærdsstaten er således meget afgørende for, hvordan uligheden udvikler sig i et land. Ændringer i politiske prioriteringer kan dermed også påvirke ligheden. Det er derfor ikke kun væsentligt at bestemme grundkarakteren af den danske velfærdsstat, men også at forstå nogle af de forandringer, der er foregået over tid.

#### 4.5.1. Forandring af velfærdsstaten

I den komparative velfærdsforskning er et hovedfokus, at de store forskelle i økonomisk ulighed og fattigdom kan forklares ud fra typen af velfærdsregime. Den historiske institutionalisme har endvidere peget på, at velfærdsstater følger en stiafhængighed, når de først er etableret og at velfærdsstaterne har en træghed i at forandre sig (Pierson 1996). De seneste årtier bryder imidlertid med denne opfattelse, og viser at mange velfærdsstater foretager reformer og skaber forandringer, der også

---

<sup>41</sup> Mobication trækker på samspillet mellem 'mobility' og 'education'.

kan bryde med 'path dependency' (f.eks. Palier og Thelen 2010, Emmenegger et.al.2012).

I en dansk sammenhæng er der f.eks. foregået en markant forandring. Goul Andersen peger på, at medborgerskabet har været under pres, forstået som et pres mod universelle sociale rettigheder og styrkelsen af borgernes ressourcer. Medborgerskabstanken er baseret på sociale rettigheder, der muliggør deltagelse i det politiske fællesskab (Goul Andersen 2013). Et politisk fokus på at øge arbejdsudbuddet med anvendelsen af at indrette offentlige ydelser efter økonomiske incitamenter, har nedtonet ambitionen om social sikring og økonomisk lighed.

Jacob Torfing har peget på, at forandringen af social- og arbejdsmarkedspolitikken i en aktiv retning kan indfanges i et skifte med Bob Jessops begreber fra en 'keynesian welfare national state' til en 'schumpeterian workfare postnational regime' (Torfing 2004). Staterne går fra at styre økonomien indadtil med fokus på fuld beskæftigelse til at have fokus på strukturpolitiske tiltag på udbudssiden. Socialpolitikken underordnes dette perspektiv, og der sker en forskydning fra welfare til workfare med stærkere fokus på pligter og individets eget ansvar for den sociale sikring.

Ove Kaj Pedersen har lanceret begrebet om konkurrencestaten, som et centralt begreb der angiver, at alle kapitalistiske nationaløkonomier konkurrerer i en globaliseret verden (Pedersen 2011, Pedersen 2014)<sup>42</sup>. Pointen er, at politikken tilrettelægges for at understøtte udnyttelsen af borgernes ressourcer i et konkurrenceperspektiv. Derfor anlægges et perspektiv, hvor man vil investere i den enkelte for at sikre en langvarig og effektiv tilknytning til arbejdsmarkedet. Det handler om at bygge den enkelte op med kompetencer, der beskytter mod social ulykke. Til forskel fra en tidligere ført socialpolitik, hvor omfordeling og økonomisk lighed stod centralt anlægges med konkurrencestaten et andet perspektiv. Der sker et skifte fra en forsørgende velfærdsstat til en aktiverende konkurrencestat, med et stærkere fokus på udbuddet af arbejdskraft og dennes motivation og kompetencer. Politikker indrettes ikke efter at skabe økonomisk lighed, men efter at sikre nationaløkonomien.

Andre anvender termen social investment welfare state (Morel, Palier og Palme 2012) eller den sociale investeringsstat (Greve 2015) til at indfange forandring. Pointen er, at velfærdssikring herunder især aktivering og uddannelse i første række skal anskues som sociale investeringer og ikke som sociale udgifter. Der er tale om investeringer, der udover at have gunstige sociale effekter også gør velfærdsstaten konkurrencedygtig. Det er således muligt at have omfattende velfærdsstater i en globaliseret verdensøkonomi. Social investment lanceres som et perspektiv, der ligger mellem en keynesiansk økonomisk politik og en neoklassisk økonomisk politik, og

---

<sup>42</sup> Pedersen lægger i bogen 'Konkurrencestaten' mindre vægt på variationen blandt kapitalistiske økonomier og ser især på Danmark som konkurrencestat.

der er mere fokus på at sikre udbud af arbejdskraft gennem en aktiv indsats end på social sikring.

Atter andre peger på termen "activation of social protection" (Barbier 2005), hvor pointen er, at alle typer af politikker inddrages for at sikre et øget arbejdsudbud (Goul Andersen 2013). Diskursen om aktivering inkluderer alle politikområder angående social sikring som pensionsområdet, beskatning, social service og uddannelse, der skal analyseres samlet for at forstå rækkevidden af forandringer, der fokuserer på øget arbejdsudbud.

Trods forskelle i terminologi og sigte peger alle fire tankegange på betydningen af det institutionelle set-up. Som en del af det institutionelle set up skal socialpolitik ikke først og fremmest anskues som social tryghed og sikring for befolkningen, men derimod som en social investering med henblik på sikring af nationaløkonomien. Målet med socialpolitik fremstår i denne optik snarere som at sikre en stor, mobil og motiveret arbejdsstyrke end at skabe en tryk forsørgelse for landets borgere.

Der bliver på en måde byttet op og ned på Esping-Andersens karakteristik af velfærdsregimer (Esping-Andersen 1990). Esping-Andersen anlægger i forståelsen af velfærdsstatens udvikling et magtressourceperspektiv, hvor arbejderklassens mulighed for at mobilisere og indgå alliancer mhp. at tilkæmpe sociale rettigheder og udvikle velfærdsstaten er central. Han anvender begrebet dekommodificering til at karakterisere i hvilken grad social sikring muliggør, at arbejdskraften er uafhængig af markedets luner – en slags 'politics against market', hvor det handler om politisk at begrænse markedets indflydelse på fordelingen af goderne i samfundet. I konkurrencestaten er det snarere 'welfare politics for markets', hvor befolkningen kommodificeres gennem at investere i dens potentialer. Arbejderklassens kamp mod kapitalen er i den forståelse blevet helt uaktuel som dekommodificeringspolitik, da et fælles mål er øget velstand gennem sikring af høj beskæftigelse. Socialpolitik skal derfor ses som investering i velstand. Barbier diskuterer ligeledes aktivering som et spørgsmål om rekommodificering (Barbier 2005:6).

Goul Andersen anfører imidlertid, at det altid har været en lille åben økonomis vilkår at være markedsorienteret, så han tilråder en varsom anvendelse af forskellene på 'politics for or against markets' (Goul Andersen 2003: 72). Det har således aldrig været et mål at have så mange som muligt, der modtager offentlig forsørgelse. Tolkningen i 70'erne gik vel nærmere på, at det ikke var individets egen skyld, hvis man ikke kunne forsørge sig selv, og derfor var det en offentlig opgave at sikre forsørgelsen på et højt niveau, så midlertidige og varige problemer ikke førte til en social deroute med et tab af medborgerskabet (Jonasen 1998). Og sikringsparadigmet havde faktisk også en effektiv side, da selv langvarigt ledige var inkluderet (Goul Andersen et.al. 2003).



Det er indlysende, at tanken om den sociale investeringsstat eller konkurrencestaten kan forbindes med en aktiv social og arbejdsmarkedspolitik, der er udviklet over de sidste årtier i en dansk sammenhæng. I sidste halvdel af 1980'erne og i begyndelsen af 1990'erne dannede der sig blandt betydningsfulde politiske aktører en konsensus om at karakterisere det danske arbejdsmarked som præget af strukturproblemer (Torfing 2004, Larsen og Andersen 2009).

Denne diagnose muliggjorde en strukturfokuseret og udbudsorienteret arbejdsmarkedspolitik, der med arbejdsmarkedsreformen i 1994 lagde væsentlige spor for den senere justering og udvikling (Torfing 2004). 1990'ernes arbejdsmarkedspolitiske strategi er blevet karakteriseret som "human capital"<sup>43</sup> fokuseret eller som en lighedsorienteret kvalifikationsstrategi. Når man opkvalificerer den ufaglærte arbejdskraft er det muligt at opnå beskæftigelsesmæssige gevinster uden at skulle indføre større lønspredning gennem sænkelse af mindsteløn mv. (Goul Andersen 2003). Med reformen 'Flere i arbejde' fra 2002 blev det beskæftigelsesrettede fokus forstærket og suppleret med visse forandringer i den sociale sikring, der i højere grad betonedede incitamenter i den førte arbejdsmarkedspolitik. Forandringen er også terminologisk. Arbejdsmarkedspolitik er blevet til beskæftigelsespolitik og termen socialpolitik er blevet marginaliseret (Jørgensen 2008).

Disse politiske tendenser for at aktivere befolkningen til at udbyde arbejdskraft kan også forsøges realiseret gennem skattepolitikken. De officielle motiver for nogle af skattereformerne i 00'erne har således været at bidrage til et øget arbejdsudbud.

Det er således åbenlyst, at man må inddrage velfærdsstatens sociale sikring, hvis man er interesseret i byens udvikling, sociale polarisering med øget økonomisk ulighed eller øget fattigdom. En kortfattet opsamling på velfærdsstatens betydning er således for det første, at den danske velfærdsstat er væsentlig for at sikre en omfordeling og økonomisk lighed. Den danske velfærdsstat hører fortsat til blandt de mest lige velfærdsstater og med en lavere ulighed og fattigdom end i en række andre velfærdsstater.

For det andet, at der over de sidste årtier er forekommet et fokusskifte, så den forsørgelsesmæssige tryghed og de omfordelende aspekter er nedtonet til fordel for at sikre et højt arbejdsudbud (Goul Andersen 2013). Der er pågået en række forandringer i udmålingen af de sociale ydelser (ikke mindst kontanthjælpen), samt forandringer i skattesystemet, der må formodes at øge den økonomiske ulighed. Politikken angår derfor fordelingsspørgsmål, hvor tendensen har været strammere ydelser på kontanthjælpsområdet frem til 2007. Men der er også på forskellig vis over tid strammet til i bl.a. arbejdsløshedsdagpenge, efterløn, førtidspension / fleksjob og

---

<sup>43</sup> Torfing (2004) anvender termen human capital, som særligt karakteristisk for en dansk udgave af workfare til forskel for et angelsaksisk fokus på "work first".

sygedagpenge med et fokus på øget arbejdsudbud sidenhen. Der er således foregået en forandring af velfærdspolitikken, der fremstår mindre generøs. Disse pointer bliver uddybet i et senere kapitel.

Forskningsfeltet peger således på muligheden af, at de nationalpolitiske beslutninger om *fordelingspolitikken* har mindsket kompensationen for personer uden arbejdsindkomster og mindsket omfordelingen gennem skattesystemet, og at dette har bidraget til en øget økonomisk ulighed i Aarhus.

#### 4.6. Andre forskningsfelter relateret til social polarisering i byen.

Ovenstående forskningsfelter udgør det forskningsmæssige grundlag for første del af undersøgelsen. Der er imidlertid nogle forskningsfelter, der også kunne være relevante i forbindelse med social polarisering i byen. Der redegøres her kort for de væsentligste pointer, men ellers afgrænses undersøgelsen fra disse tilgange.

##### 4.6.1. Alternative tilgange til studier af social polarisering - Social polarisering som spatial polarisering?

O Loughlins model (figur 4.1) illustrerer relationen mellem på den ene side de erhvervsstrukturelle og indkomstmæssige forandringer og så på den anden side den spatiale udvikling. Der er en international tendens til en forstærket strukturel spatial opdeling og øget ulighed og afgrænsning mellem områder og rum i byen. De enkelte bydele bliver i højere grad adskilte og får en totalitet om sig, så man kan tilfredsstille alt inden for kvarteret (Marcuse og van Kempen 2000), og byerne får en regional udstrækning og bliver i en vis forstand multicentrerede (Gottdiener 2006). Vi ser forandringer i enkelte kvarterer. Med den postindustrielle by udvikles byområderne. I centrum flytter forretningsservice; der renoveres og moderniseres. Denne gentrificeringsproces<sup>44</sup> genfindes som træk i næsten alle vestlige byer. Af andre kvarterer kan nævnes arbejderklassekvarterer, forstæder, citadeller, etniske enklaver, ghettoer mv. (Marcuse og van Kempen 2000). Vi har set visse udviklinger i disse byområder på tværs af byer, men alligevel er der ikke tale om en egentlig ny spatial orden (Marcuse 2000:4). Og der er ikke nogle entydige determinerende kræfter:

*"The pattern of development of cities today is subject to control, is not the result of uncontrollable forces, is not the result of iron economic laws whose effects states are*

---

<sup>44</sup> Gentrificeringen har været meget påvirket af den ændrede økonomiske struktur hvor højindkomst service placeres i byen. Det kræver cafeer, restauranter, luksusshopping mv. med sig. Beboerne er blandede på tværs af klasse (i hvert fald i en periode) og mange er enlige (Marcuse 2000)

*powerless to influence. On the contrary, in case after case we have found agency to have a major impact on structure: the action of the state, of nation states, determined by the balance of power between/among contending forces in the economic and political sphere, is a major determinant of a city's spatial pattern, heavily influenced though it may be by the contingencies we have mentioned.*" (Marcuse og van Kempen 2000:272)

Marcuse betoner her betydningen af aktørernes handlinger. Endvidere er byens sociale mix og spatiale udvikling meget afhængig af historiske betingelser, boligmarkedets funktion, boligpolitikken, internationale aktører og lokal planlægning mv. (Gottdiener 2006:16; Wessel 2000, Marcuse og van Kempen 2000). Vi ser derfor meget forskellige typer af spatiale processer, beslutninger og konsekvenser.

Meget forskning om social polarisering har peget på, at der sker en spatial segregering i byen. Det er ikke nyt, at byer er præget af forskellige kvarterer og ulighed, og der kan konstateres nye generelle træk på tværs af en række byer. Sassen peger på, at den økonomiske omstrukturering understøtter en gentrificeringsproces, hvor midtbyområder bliver eksklusive. Samtidig bliver andre områder lavomkostningsfulde og koncentrerer fattige og immigranter (Sassen 1991:255). Det rejser spørgsmålet om den økonomiske omstrukturering som følge af globaliseringen skaber en ny spatial orden i byerne (Marcuse og van Kempen 2000).

Der er få studier, der går i dybden med, hvorfor en restrukturering af arbejdsmarkedet skulle lede til spatiale forandringer, eller hvilke mekanismer, der er i denne udvikling. Hamnett peger på, at voksende indkomster hos en stigende middelklasse presser priserne op i bestemte kvarterer, som presser lavindkomstgrupper over i andre områder (Hamnett 2004). Forandringen drives således især af markedsmekanismen i boligsektoren. Personer med lave indkomster har ikke råd til at bo i områder, hvor personer med højere indkomster gerne vil bo, men andre typer af processer er også relevante (Murie og Musterd 2004).

Der er flere, der har forsøgt at karakterisere kvarterne i de moderne byer. Mange byer vil fremstå som det Marcuse (1989) kalder "Quartered cities". Det antyder byer, der er opdelt i forskelle kvarterer med hver sin sociale struktur.

Kvarterer, der ser ud til at udvikle sig i en række moderne byer er følgende (Marcuse og van Kempen 2000):

- En elite-enklave i eksklusive lejligheder. Kan også have form af egentlige afsondrede citadeller. Eliten er i øvrigt globalt orienterede og meget mobil.
- Gentrificerede områder i midtbyen for den øvre middelklasse. Gentrificeringen har været meget påvirket af den ændrede økonomiske struktur hvor højindkomst serviceerhverv placeres i byen. Det kræver cafeer, restauranter, luksusshopping mv. med sig. Mange lever en single

tilværelse her. Her ser vi også blandinger af folk på tværs af alder og klasse.

- Forstæder med middelklasse børnefamilier. Her er lav mobilitet og ensartet rekruttering.
- ”Tenement areas”: Lejligheder til arbejderklasse og arbejdsløse som er mere uhomogene områder. Disse har udviklet sig forskelligt historisk, og er betinget af politiske og planlægningsmæssige beslutninger.
- Etniske enklaver ofte i tenement areas, som varianter af arbejdsklassekvarterene.
- Nye typer ghettoer, ekskluderet ghetto beboet af de urbane fattige, en fuld og langtids ekskluderet gruppe i bunden af samfundet.

Det er muligt at pege på nye polariserede spatiale strukturer, der følger med globaliseringen af økonomierne, men det ser meget forskelligt ud fra land til land og by til by. Det er netop en pointe for Marcuse og van Kempen, at det er meget svært at fastholde de generelle love i den spatiale udvikling, da hver by har sine kontingente betingelser, der giver betydelig variation. Konsekvenser af national politik herunder om bolig, lokal politik og planlægning, det lokale boligmarked mv. spiller sammen med de generelle mekanismer i udviklingen i ulighed, som giver en række forskellige udfald. Især peger de på betydningen af politikker. De formulerer tesen således:

*”The hypothesis accurately states certain common tendencies, but their manifestation in cities is the result of changes that are of longer historical origin, and dependent on multiple contingencies. In any given case, the variations may overwhelm the general, and the results are much subject to political control. While the general tendencies produces predictable socio-spatial patterns, very visibly affect some locations, and are increasing in importance, they are not so consistent or so different from prior patterns as to deserve being called “a new spatial order”* (Marcuse og van Kempen 2000:4)

Det er således ikke givet, hvordan en beskæftigelsesmæssig og / eller indkomstmæssig polarisering skulle omsætte sig i en spatial polarisering. Den empiriske forskning frembringer en række forskellige eksempler på udviklinger. Fra de nordiske studier fremkommer en række forskellige tendenser.

Lars Erik Borgegård (1998) undersøger social polarisering i Stockholm fra 1970 til 1994. Han inddeler Stockholm i 330 lokalområder i 27 kommuner foretager sammenligninger i udviklingen i gennemsnitsbruttoindkomsten i disse områder. Han når frem til en udvikling i ulighed i perioden mellem en række lokalområder.

Terje Wessel (2000) undersøger den sociale polarisering i Oslo fra 1970 til 1993 i en inddeling af Oslo i fire geografiske områder. Analysen viser, at der er en stigende ulighed fra 1988 og frem og det på trods af en faldende ledighed. Det er ikke så meget

lønstrukturen, som det er forskellen på kapitalindkomst, der er afgørende. Uligheden er som forventet større i Oslo end i Norge som helhed. Oslo har imidlertid en boligpolitik og planlægning, der bevirker at folk med forskellig socioøkonomisk status er tvunget til at leve samme steder. Det er svært at dokumentere, at den målte ulighed i indkomst sætter sig igennem som en spatial polarisering. Trods stigende indkomstulighed sker der ingen spatial segregering, hvilket hænger sammen med byplanspolitikken lokalt mere end velfærdsstatsregimet.

Vaattovaara og Kortteinen undersøger polariseringen i Helsinki i perioden, hvor f.eks. Nokia stod stærkt i tiden før Iphonen (2003). Analysen inddrager et længere historisk perspektiv, men afdækker især udviklingen i 1990'erne. Der vises en vækst i indkomstgrupper både i top og bund, så der er tendenser til polarisering. Udviklingen på arbejdsmarkedet er drevet af et strukturelt skifte i efterspørgslen efter arbejdskraft. Dette kan give et mismatch mellem efterspørgslen og udbuddet af arbejdskraft, som kan gøre ufaglærte til overskudsarbejdskraft, samtidig med at der er mangel på efterspurgt højt kvalificeret arbejdskraft. Nogle grupper bliver udstødt fra arbejdsmarkedet, men samtidig bliver flere bedre uddannede. De ufaglærte jobs bliver tiltagende færre og ufaglærte bliver i stigende grad ledige. Forfatterne anfører, at disse grupper forsørges af den nordiske velfærdsstat frem for at være overladt til billig servicearbejde. Analysen viser, at der sker en større adskillelse mellem de enkelte byområder igennem 1990'erne, så nogle privilegerede områder bliver betydeligt mere velstående. De mindre privilegerede områder i øst-Helsinki bliver også rigere, men kommer relativt set til at fremstå ringere. Analysen måler i grids på 250\*250 meter og finder enkelte lommer med højere fattigdomsrater, men ellers demonstreres polariseringen bedst gennem udviklingen i forskellige ledighedsniveauer i forskellige bydele.

Hans Thor Andersen analyserer udviklingen i København i perioden 1982 til 1997 igennem analyser af op til 160 boligområder med 500 til 2000 indbyggere. Han finder ingen generelt stigende ulighed i perioden, men dog en vis segregering, hvor især 'højstatusgrupper' koncentrerer sig i bestemte områder (Andersen 2005:233). Det er også muligt at udpege kvarterer, der i højere grad koncentrerer lavindkomstgrupper og immigranter. Andersen konkluderer, at det er svært at tolke udviklingen som et resultat af velfærdsstatens tilbagetrækning, da udviklingen i indkomster er forholdsvis lige (Andersen 2005).

Tove Rasmussen viser, at Aarhus er præget af en stigende spatial segregering. De mest privilegerede områder og de mindst privilegerede områder udvikler sig i stigende grad væk fra hinanden således, at de enkelte områder internt fremtræder mere homogene, men netop mere heterogent overfor andre områder i kommunen. Der er ikke tale om fremkomsten af egentlige indhegnede rigmandsenklaver eller ghettoområder, som kan noteres i en række andre lande, men der er tale om en klar spatial opsplitning.

Angående de socialgeografiske strukturer peger Rasmussen på, at nogle områder langs kysten bliver mere koncentreret rige og andre områder især i den vestlige del af byen med sogne som bl.a. Gellerup bliver mere koncentreret fattige, mens midtbyen især tiltrækker unge (Rasmussen 2013:x). Polariseringen har endvidere en betydning for indvandrergruppen, hvor der er en tendens til at personer med samme oprindelsesbaggrund koncentrerer i bestemte områder. Det er mest markant for grupper med få ressourcer.

Resultaterne fra den nordiske forskning viser således en række forskellige tendenser med hensyn til den spatiale polarisering og segregering i byerne. De enkelte studier er imidlertid ikke helt parallelle i tilgang og metode f.eks. i indkredsningen af størrelsen af områder, der analyseres som adskilte fra andre områder. F.eks. deler Wessel Oslo i fire områder, mens Thor Andersen analyserer 160 små områder i Storkøbenhavn. Det er muligt at valg af lokalitetsniveau har betydning for analysens resultater.

Studierne understreger, at studier i spatial polarisering ikke blot kan henføres til effekter af en økonomiske omstrukturering, men heller ikke blot kan ses som effekter af velfærdspolitikken. Der er et lokalt niveau om byens planlægning og boligmarkedet lokalt, der også er centralt for den spatiale udvikling.

Rasmussens analyser af Aarhus er foretaget på samme data som indeværende projekt. Analysen viser, at der i perioden fra 1986 til 2006 er foregået en spatial polarisering. Der henvises derfor til dette studie for en dybere analyse af den spatiale udvikling i Aarhus by.

#### 4.6.2. Alternative tilgange til studier af social polarisering - den økonomiske polariseringsforskning?

Forskning i social polarisering i byen er dog ikke udelukkende forbeholdt den sociologiske og geografiske tradition. Økonomer undersøger ligeledes polarisering. Den økonomiske polariseringsforskning er oprindeligt udviklet for bedre at kunne adskille diskussioner og målinger af økonomisk ulighed fra økonomisk polarisering (Esteban 1991), og der er ikke kun fokus på byen som enhed. Det er karakteristisk for den økonomiske polariseringsforskning, at den foregår blandt økonomer og ikke forholder sig til den øvrige forskning om social polarisering.

Der udvikles mål, der integrerer de to betragtningsmåder på de samme indkomstdata. Estebans pointe er, at Ginikoefficienten ikke siger noget om polarisering, men kun noget om lighed og ulighed. Polarisering handler for Esteban om, hvorvidt der opstår grupper i samfundet, der har meget ens vilkår, men som samtidig afviger meget fra andre større grupper.

*"Suppose that the population is grouped into significantly-sized "clusters", such that each cluster is very "similar" in terms of the attributes of its members, but different clusters have members with very "dissimilar" attributes. In that case we would say that the society is "polarized". (Esteban 1991:1)*

Et eksempel på et økonomisk polariseringsmål er den såkaldte IA-analyseramme, hvor der udvikles to delmål. For det første skal der være en stor intragruppe homogenitet. Til dette udvikles et mål for identifikation. For det andet skal der være stor intergruppe heterogenitet. Til dette udvikles et mål for fremmedgørelse<sup>45</sup>. Disse to mål integreres i en antagonismemodell, der kan sige noget om splittelsen mellem grupper i samfundet (Esteban 1991:11). Disse tanker ligger bag udviklingen af en såkaldt IA-analyseramme (Identification/Alienation) (Duclos et.al 2004).

*"According to this framework polarization rises when there is a higher degree of identification in groups of the population (higher income density) and/or if the income distance between groups increases (higher alienation)" (Hussain 2008:5)*

Duclos, Esteban og Ray kommer ikke ind på, hvilke årsager der kan være til at samfund polariseres, men de har nogle antagelser om, at konsekvenserne af et polariseret samfund er øgede samfundsmæssige spændinger og social uro eller mulige revolter og revolutioner. Samme opfattelser ligger bag andre tilgange til at studere polarisering i et økonomisk perspektiv (Hussain og Jonassen 2008, Foster og Wolfson 2010)<sup>46</sup>. Det er imidlertid svagt teoretisk funderet, at det ikke også skulle gælde for udvikling af økonomisk ulighed.

Det er karakteristisk for den økonomiske litteratur, at den er optaget af at anvende indkomstdata til at sige noget om polarisering, men samtidig vil nuancere polarisering som noget andet end indkomstulighed. Dette kræver avanceret databehandling med integrering af forskellige indkomstanalyser i samme mål. Den valgte strategi indskrænker imidlertid betragtningen omkring polarisering som et rent indkomstmæssigt spørgsmål. Det tages f.eks. helt for givet, at indkomst er konstituerende for gruppeidentifikation (Esteban 1991). Personer med samme indkomst identificerer sig med hinanden i en afstandtagen fra personer med et andet indkomstniveau<sup>47</sup>.

---

<sup>45</sup> Jeg oversætter alienation med fremmedgørelse.

<sup>46</sup> Der findes en række andre mål for polarisering i den økonomiske polariseringslitteratur. Zhang og Kanbur udvikler et mål for geografisk indkomstpolarisering hvor de dividerer interregional ulighed med intraregional ulighed til at sige noget om øget geografisk indkomstpolarisering (Zhang og Kanbur 2001, Hussain 2008).

<sup>47</sup> Det forekommer ikke indlysende teoretisk set, at den økonomiske polariseringslitteratur studerer sammenhængskraften i et samfund til forskel fra forskning i økonomisk ulighed. Argumentet er, at øget lighed inden for nogle

Litteraturen hviler på disse antagelser, men det bliver sjældent udfoldet teoretisk. Selvom den økonomiske polariseringslitteratur på en måde flugter med at betragte polarisering både som spredning og som afkobling er den begrebsmæssige tyngde og forståelse for udviklet og for koncentreret til analyser af indkomstdata for dette projekts formål<sup>48</sup>. De valgte metoder virker ikke teoretisk overbevisende eller overlegne i forhold til f.eks. en fattigdomstilgang eller social eksklusionsteoretisk tilgang til afkobling.

#### 4.7. Delkonklusion: Social polarisering i kontekst.

Man kan iagttage forskellige strømninger, der kan inddrages til at rejse teoretisk informerede teser om den social polarisering forstået som stigende økonomisk ulighed i byen. Forskningsfelterne bidrager både med metoder og teorier til, hvad der kan drive udviklingen i byen. På den ene side er der teorier, der er optaget af hvordan arbejdsmarkedet udvikler sig, og hvordan det bidrager til polarisering. By-sociologien er i den forbindelse særligt interesseret i byernes forandring desangående. Heroverfor er der velfærdsstatsteorier, der sætter fokus på politikken betydning for den sociale udvikling. En politik, der både kan hindre udvikling af ulighed i byerne eller bidrage til denne. Forskningen i indkomstulighed peger endvidere på, at ulighed kan drives af flere forhold bl.a. demografiske forandringer. Samlet set rejser der sig flere forskningsfelter som relevante for diskussionen af udvikling af ulighed og social polarisering i byen.

Forskningsfeltet om indkomstulighed bidrager både med metoder til at måle ulighed, med teser om drivende kræfter i ulighed i både en international og dansk sammenhæng samt med empirisk viden om den danske udvikling. Fokus i denne forskning er typisk landet som helhed og komparative sammenligninger mellem lande.

Den by-sociologiske forskning har imidlertid også været optaget af, hvordan uligheden har udviklet sig. Der er således et forskningsfelt om social polarisering, der har byen som omdrejningspunkt. Dette forskningsfelt peger på en række markeds-mæssige processer, der kunne begrunde hvorfor ulighed især koncentrerer i byer, men samtidig er der med Hamnett en påpegning af kontekst som særlig central.

---

indkomstgrupper skulle skabe større gruppesamhørighed i en afstandtagen fra andre indkomstgrupper (Hussain 2015).

<sup>48</sup> Ofte er der en stærk sammenhæng mellem indkomstulighed og økonomisk polarisering: *“Generally speaking, inequality and polarization increase when the distance between those above the median and those below the median rises.”* (Foster og Wolfson 2010: 263). Enkelte studier viser dog en forskellig udvikling (Hussain 2009:208), der kan begrunde en økonomisk interesse for spørgsmålet.



Teorier om social polarisering sætter dermed fokus på både den markedsmæssige betydning, men også velfærdsstatens betydning som kontekstuel ramme.

Polariseringsteorien har berøringsflader til teorier om arbejdsmarkedets funktionsmåde og forandringer. Arbejdsmarkedsforskningen bidrager med nuancerede forståelser af udviklingen på arbejdsmarkedet og en eventuel segmentering og polarisering på arbejdsmarkedet samt de særlige udgangspunkter, der gives i en dansk sammenhæng med et reguleret og aftalebaseret system. Der er således berøring mellem by-sociologiens teori om en dualiseret servicsektor og segmenteringsteori.

Fælles for teoridannelsen om velfærdsregimer og 'varieties of capitalism' er betoningen af velfærdsstatens institutionelle set-up og politikken faktiske udformning, som afgørende for beskæftigelsesmæssige og sociale effekter. Velfærdsstaten er således meget afgørende for, hvordan uligheden udvikler sig i et land. Ændringer i politiske prioriteringer kan dermed også påvirke ligheden. Det er derfor ikke kun væsentligt at bestemme grundkarakteren af den danske velfærdsstat, men også at forstå nogle af de forandringer, der er foregået over tid. Forskningsfeltet peger således på muligheden af, at de nationalpolitiske beslutninger om fordelingspolitikken har mindsket kompensationen for personer uden arbejdsindkomster og mindsket omfordelingen gennem skattesystemet, og at dette har bidraget til en øget økonomisk ulighed i Aarhus.

Undersøgelsen her afgrænser sig i forhold til forskningsfeltet om den spatiale segregering i byerne. Rasmussen (2013) har foretaget analyser af Aarhus på samme datasæt som indeværende projekt. Analysen viser, at der i perioden fra 1986 til 2006 er foregået en spatial polarisering i Aarhus. Der henvises derfor til dette studie for en dybere analyse af den spatiale udvikling i Aarhus by. Studierne om den spatiale segregering viser i øvrigt, at polarisering ikke blot kan henføres til effekter af en økonomiske omstrukturering, men heller ikke blot kan ses som effekter af velfærdspolitikken. Der er et lokalt niveau om byens planlægning og boligmarkedet lokalt, der også er centralt for den spatiale udvikling.

De kommende analytiske kapitler baserer sig på en udfoldelse af dette kapitels teoretiske og metodiske udgangspunkter for studier af social polarisering i byen.

## Kapitel 5: Social polarisering som udvikling i økonomisk ulighed.

### 5.1. Introduktion til første delanalyse.

Dette kapitel introducerer til første delanalyse af afhandlingen, der angår første forskningsspørgsmål:

*Hvilke drivkræfter ligger bag en stigende økonomisk ulighed i Aarhus kommune i perioden 1983-2007?*

Herunder gives også et grundlag for en sammenligning med udviklingen i Danmark.

Kapitel skal introducere til indkomstbegreber, der anvendes i afhandlingen samt redegøre for undersøgelser af økonomisk ulighed i Danmark og relatere disse til målinger i Aarhus. Kapitlet har først og fremmest et afdækkende formål; at demonstrere at uligheden i Danmark og Aarhus er steget fra 1983 til 2007, og at uligheden er højere i Aarhus end i Danmark som helhed.

Indledningsvis introduceres til de indkomstbegreber, der anvendes. Herefter skal udviklingen i ulighed i Danmark og Aarhus beskrives. Dernæst foretages forskellige dekomponeringsanalyser, der belyser forskellige sider af indkomstudviklingen, som indgang og baggrundsreference til de følgende analysekapitler.

### 5.2. Indkomstbegreber og måling af ulighed

Centralt i afhandlingen står indkomstbegrebet. Der er imidlertid en række forskellige indkomstbegreber, der illustrerer forskellige sider af indkomst. Bruttoindkomsten og den disponible indkomst er to centrale indkomstbegreber. Bruttoindkomsten er begrebet for den samlede individuelle indkomst en person har i løbet af et år. Bruttoindkomsten kan overordnet deles op i følgende hovedkomponenter:

- Arbejdsindkomst: Al indkomst fra lønarbejde<sup>49</sup> og selvstændigt erhverv.
- Overførselsindkomst: Alle midlertidige og varige overførselsindkomster inkl. boligstøtte, børnefamilieydelse, børnebidrag samt SU<sup>50</sup>.

---

<sup>49</sup> Eksklusiv pensionsindbetalinger

<sup>50</sup> Det kan naturligvis diskuteres, hvorvidt SU hører til som en indkomstoverførsel, men det er pragmatisk valgt her.

- Kapitalindkomst: Aktieindkomster, renteindtægter og udgifter samt lejeværdi af egen bolig<sup>51</sup>.

Når man fraregner den samlede skattebetaling, fremkommer et mål for den enkeltes nettoindkomst, der minder om begrebet om den disponible indkomst, der er den indkomst man har til rådighed, når skatten er betalt. Danmarks statistik udregner en variabel for den disponible indkomst, som grundlæggende baserer sig på disse fire komponenter. Det er denne variabel, der anvendes her.

Danmarks statistik har en variabel for bruttoindkomsten, som er den individuelle bruttoindkomst, der kommer til indkomstbeskatning. Variablen ændrer sig således over tid som følge af ændrede beskatningsregler<sup>52</sup>. Variablen anvendes især i kapitel 6, men en bruttoindkomst kan også dannes ved at summere variable for arbejdsindkomst, overførselsindkomst og kapitalindkomst. Dette gøres især i kapitel 9

Arbejdsindkomsten, overførselsindkomsten, kapitalindkomsten og skattebetalingen kan hver for sig igen opdeles i forskellige indkomstkilder. Det er således muligt at dekomponere indkomsten for at betragte særlige sider af indkomstudviklingen.

I diskussionen af ulighed er det imidlertid nok så væsentligt at se på de samlede forbrugsmuligheder. Derfor bliver en husstandsbetragtning væsentlig fordi forbrugsmulighederne er betinget af den samlede husstand. For at tage højde for forskellige husstandssammensætninger foretages en ækvivalering af den disponible indkomst. Ækvivaleringen tager højde for antal voksne og antal børn samt størrelsen af husstanden og fordeler indkomsten lige på alle medlemmer af husstanden<sup>53</sup>. I kapitel 11 foretages en mere grundig diskussion af forskellige måder at ækvivalere indkomst på. Den ækvivalerede husstandsindkomst er det mest relevante mål, hvis man er interesseret i, hvordan uligheden relativt ser ud i befolkningen og især i studier af fattigdom. Det er således et centralt mål i anden analysehalvdel.

Den individuelle bruttoindkomst er imidlertid væsentlig, hvis man undersøger, hvordan ændringer i indkomst foregår og hvilke drivkræfter, der forandrer indkomster i befolkningen. En række analyser i denne del af afhandlingen vil derfor anvende et individuelt indkomstbegreb. Det betyder samtidig, at børn under 18 år typisk vil blive sorteret ud af analyserne.

---

<sup>51</sup> Lejeværdien er i datasættet sat til 4% af den offentlige vurdering.

<sup>52</sup> Af væsentlige databrud i BRUTTO kan nævnes bruttoficering af revalidering i 1990, bruttoficering af kontanthjælp 1994, en række løbende forandringer i beskatning af kapitalindkomster samt ændret ejendomsbeskatning 2000.

<sup>53</sup> Den anvendte skala er forslået af Det økonomiske råd:  $(n_v + 0,6 * n_b)^{0,8}$ , hvor  $n_v$  er antal voksne og  $n_b$  er antal børn.

I dette introduktionskapitel anvendes både mål for den individuelle bruttoindkomst og den ækvivalerede disponible indkomst.

Der findes en række forskellige mål for ulighed. Det formentligt mest anvendte mål på indkomstulighed er Gini-koefficienten. Det er en beregning på ulighed, hvor man måler afvigelsen fra en tænkt total lige fordeling af indkomsterne<sup>54</sup>. Dvs. at hvis Gini-koefficienten er 0, så har vi en total lige indkomstfordeling, og hvis Gini-koefficienten er 1 så besidder en person al indkomst. Så jo lavere Gini-koefficient jo mere lige fordeling af indkomst. De nordiske lande fremstår med dette mål som nogle af de mest lige i verden (OECD 2008).

Der er imidlertid også andre fremgangsmåder til at måle ulighed og se på en mulig polariseret udvikling. Et af de hyppigt anvendte mål går ud på at se på udviklingen i forholdet mellem forskellige indkomstgrupper. I denne optik er anvendelse af decilfordelinger særlig udbredt. En decil inddeling opdeler befolkningen i 10 lige store grupper. Inddelingen er baseret på den ækvivalerede disponible indkomst. Det nederste decil består af de 10 % af befolkningen med den laveste indkomst, hvorimod det øverste decil består af de 10 % af befolkningen med den højeste ækvivalerede disponible indkomst.

I internationale målinger foretages der ofte to målinger baseret på dette grundlag: S mål og P mål (NOU 2009:37ss):

- S90/10: Det øverste decils samlede ækvivalerede disponible indkomst divideres med det nederste decils samlede ækvivalerede disponible indkomst. Dette mål angiver altså relationen mellem de 10 % rigestes gennemsnitlige indkomst og de 10 % fattigstes gennemsnitlige indkomst.
- S80/20: De to øverste decilers samlede ækvivalerede disponible indkomst divideres med de to nederste decilers samlede ækvivalerede disponible indkomst. Dette mål angiver altså relationen mellem de 20 % rigestes gennemsnitlige indkomst i forhold til de 20 % fattigstes gennemsnitlige indkomst. Dette mål indgår f.eks. som en strukturel indikator i EU's opgørelse af social sammenhængskraft<sup>55</sup>

Uligheden vil helt naturligt være størst med S90/10 målet. Men det interessante her er nok så meget at følge udviklingen over tid. S-målene er følsomme for enkeltpersoners

---

<sup>54</sup> Gini-koefficienten udregnes som arealet mellem 45 grader diagonalen og Lorenzkurven (kurven for den faktiske rankede kumulerede indkomst). Se f.eks. DØR 2016:205.

<sup>55</sup> Eurostats indikator på "Inequality of income distribution" under strukturelle indikatorer på "Social cohesion" jf. [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/structural\\_indicators/indicators/social\\_cohesion](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/structural_indicators/indicators/social_cohesion)

enorme positive eller negative indkomster. Yder-percentilerne har potentiale til at påvirke resultaterne. Derfor findes også mål, der er varianter af disse tankegange som går på at måle på den værdi, der udgør decil-grænsen. Hermed nedtones betydningen af nogle enkelte personers enormt høje eller negative indkomster (Hussain 2015:90):

- P90/P10: Grænseindkomsten for at man kommer til at høre til det øverste decil (P90) divideres med grænseindkomsten for at falde i det nederste decil – altså den indkomst, der ligger mellem det første og det andet decil (P10).
- P80/P20: Grænseindkomsten for at man kommer til at høre til næstøverste decil (P80) divideres med grænseindkomsten for at falde i det næstnederste decil (P20).

Styrken ved mål på de ydre deciler er, at de giver letbegribelige billeder på typer af ulighed med fokus på bevægelser i yderområderne. Men bevægelser i midten kommer ikke frem i disse mål.

I forskningen om social polarisering anvendes en anden variant end decilgrænserne, men med nogenlunde samme pointe. Der måles her i et spænd i forhold til medianen (Forster og Wolfson 2010). Det er målinger, der ligger tættere på fattigdomsforskningen med anvendelse af medianmetode.

I det følgende vil alle tre metoder blive taget i anvendelse. De bedst sammenlignelige resultater mellem Aarhus og Danmark gives imidlertid i studierne af Gini-koefficienten.

### 5.3. Økonomisk ulighed i Danmark og Aarhus 1983-2007.

Der er en række undersøgelser, der belyser udviklingen i ulighed i Danmark. Det økonomiske råd har de sidste årtier foretaget en række studier af den indkomstmæssige fordeling i samfundet. I 2001 anvender rådet Gini-koefficienten til at måle ulighed. En pointe er, at arbejdsindkomsterne er ulige fordelt, men overførselsindkomster og skattesystemet omfordeler indkomst og halverer uligheden (2001:123), så Danmark fremstår som et af de mest lige samfund i verden. Udviklingen fra 1992-1999 karakteriseres ved en meget svagt stigende ulighed drevet af udviklingen i lejeværdi af egen bolig.

I 2011 foretages en ny undersøgelse. Et af hovedresultaterne er, at uligheden har været stort set konstant fra 1983 til 2009 målt som Gini-koefficienten ud fra den ækvivalerede disponible indkomst (DØR 2011:206). Der har dog været en række udsving op og ned henover forløbet, der stort set har fulgt økonomiske opgangs- og nedgangsperioder. Undersøgelsen vurderer indkomstoverførslerne som mere omfordelende end skattebetalingen ud fra opdeling af indkomstkompener på

decilfordelinger. Analysen viser endvidere, at både lejeværdi og aktieindkomster har bidraget til en stigende ulighed frem til 2007, men at de faldende boligpriser herefter har udjævnet betydningen af lejeværdien frem til 2009. Derimod har ulighed fra arbejdsindkomster været faldende fra midten af 90'erne i takt med faldende ledighed.

Rådet ændrer tolkning i 2016. Her er forståelsen, at den danske ulighed har været støt stigende i perioden fra 1990-2014, selvom Danmark stadig fremstår som meget lige i en international sammenligning. Gini-koefficienten af den ækvivalerede disponible indkomst er gået fra 0,2 i 1990 til 0,27 i 2014. Rådet udpeger ikke en bestemt årsag, men påpeger at både ændringer i kapitalindkomster, arbejdsindkomster og overførselsindkomster bidrager til den stigende ulighed (2016:222). Arbejdsindkomsterne er især blevet mere ulige efter 2007. Skattesystemet bidrager ikke til øget ulighed, da det stadig er progressivt indrettet. Det er dog blevet mindre progressivt over tid som følge af skattereformer, men det er stadig svagt bidragende til mere lighed (2016:225).

Ved en tværlæsning af rådets rapporter over tid er det tydeligt, at vurderinger og analyser afhænger af tidsmæssige udgangspunkter for analysen. Med udgangspunkt i 1990 fremstår uligheden som næsten konstant stigende frem til 2014. Rapporten fra 2011 tog udgangspunkt i 1980'erne og fastlagde et højere ulighedsniveau som udgangspunkt<sup>56</sup>. På den baggrund kunne situationen i 2009 bedømmes anderledes efter et fald fra 2007, så 2009 ikke var så forskellig fra bestemmelsen i 1980'erne.

Finansministeriet har ligeledes bidraget med en række undersøgelser af den økonomiske ulighed i Danmark. I serien *Fordeling og incitament*, der udgives jævnligt, foretages en række analyser. I udgivelsen fra 2002 peges der på, at Gini-koefficienten er steget fra ca. 1990 til år 2000. På baggrund af forskelle i decilgruppers indkomster vurderes, at den svagt stigende ulighed stort set kan henføres til ændringer i kapitalindkomsterne i det øverste decil (Finansministeriet 2002:13)<sup>57</sup>. Lignende analyser foretages i serien af notater: *Indkomstudvikling og fordeling i Danmark*. Kapitalindkomsterne kan forklare en svag stigning i ulighed fra 1995 til 2000. Herefter flader uligheden ud, og kapitalindkomsten er neutral fra 2000-2003. Fra 2004 til 2007 bidrager kapitalindkomsten igen til en svagt stigende ulighed (Finansministeriet 2010:14).

Et samlet billede er således, at uligheden har været svagt stigende over tid, men at der er lidt variation i konkrete målinger som følge af lidt forskellige operationaliseringer. Figur 5.1 viser Finansministeriets beregninger over udviklingen i ulighed i Danmark

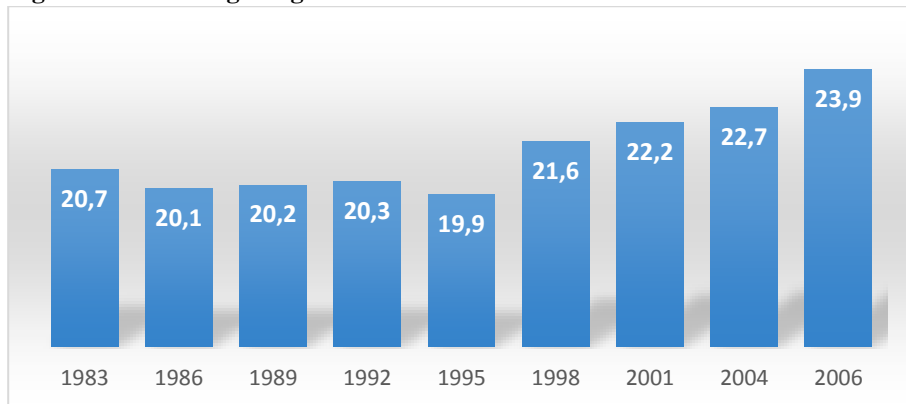
---

<sup>56</sup> Hvilket var en nyhed og skyldtes en ny måde at beregne indkomst på i 1980'erne. Rapporten vurderede således uligheden noget højere i 1980'erne end andre analyse fra f.eks. Finansministeriet.

<sup>57</sup> Denne pointe gentages i senere udgivelser i serien *Fordeling og incitament*, der undertiden skifter ressource (Finansministeriet 2004:66), (Økonomi og indenrigsministeriet 2013:9), (Økonomi og indenrigsministeriet 2017:93)

målt ved Gini-koefficienten, der er omdannet til et Gini-index<sup>58</sup> på baggrund af den ækvivalerede disponible indkomst.

**Figur 5.1: Udvikling i ulighed i Danmark 1983-2006. Målt ved Gini-index.**



Kilde: Finansministeriet 2009:13. Population: Hele befolkningen

Der har i lyset af den svagt stigende ulighed været opmærksomhed omkring udviklingen, men generelt set har Finansministeriet og Det økonomiske råd vurderet udviklingen til at være moderat og endvidere fokuseret på, at Danmark i komparative undersøgelser fremstår som et af de mest lige samfund i verden (Finansministeriet 2009). Udviklingen fra 2007 til 2014 viser ligeledes en svagt stigende ulighed, hvor Gini i 2014 beregnes til 27 (Økonomi og indenrigsministeriet 2017). Men Danmark fremstår stadig som komparativt set lige, da uligheden samtidig er stigende i en række andre lande.

Spørgsmålet i denne sammenhæng er, hvorvidt udviklingen i Aarhus viser de samme træk som ovenstående figurer giver indtryk af, eller om vi i de større byer kan spore en anden udvikling?

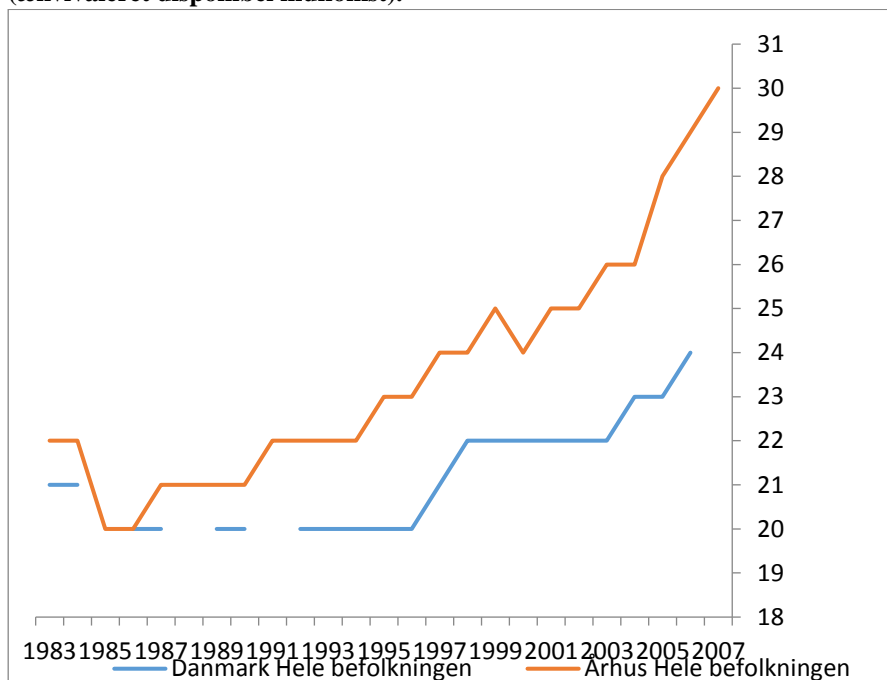
Figur 5.2 viser udviklingen i Gini-index i Danmark og i Aarhus fra 1983 til 2007 for befolkningen som helhed. Tallene for Danmark er Finansministeriets beregninger, så der kan være små forskelle i operationaliseringer, og derfor er tallene ikke fuldstændigt sammenlignelige<sup>59</sup>. Med dette forbehold fremgår det alligevel tydeligt, at der på den ene side er tale om en stigende ulighed igennem perioden både i Danmark og i Aarhus. Men det tyder samtidigt på, at udviklingen i ulighed i Aarhus er betydeligt større end i landet som helhed, og at afstanden er øget over tid. Hvor de fleste kommuner har en lavere intern ulighed end uligheden i Danmark skiller en mindre del

<sup>58</sup> Gini-indexet er produktet af Gini-koefficienten og 100.

<sup>59</sup> Der er f.eks. forskel i valg af ækvivaleringsmetode, hvor dette projekt følger Det økonomiske råd (2006).

af by-kommunerne sig ud ved at have en større intern ulighed end uligheden i Danmark (Skatteministeriet 2015:99).

**Figur 5.2: Gini-index i Aarhus kommune og Danmark fra 1983-2007 (ækvivaleret disponibel indkomst).**



Kilde: Finansministeriet 2009:13 samt egne beregninger for Aarhus. Der mangler oplysninger for enkelte år. Se bilag 3 for udregning af ginikoefficient i SPSS.

Der sker en tydelig og næsten konstant vækst i uligheden målt i Gini-indexet fra 1985 til 2007 i Aarhus. I 1985 er Gini på 20, mens den i 2007 er på 30 i Aarhus. Dette kan udtrykkes på en dagligdags illustrativ facon, som at den sandsynlige indkomstforskel på to personer, der tilfældigt møder hinanden i Aarhus i 2007 er  $0,30 \cdot 2 \cdot \text{gennemsnitsindkomsten}$ . Da den ækvivalerede gennemsnitsindkomst er ca. 180.000 kr. i 2007 vil den normale indkomstforskel på to tilfældige personer være på ca. 108.000 kr.<sup>60</sup>. Finansministeriet viser, at Gini-indexet i Danmark i samme periode øges fra ca. 20 til 24 (Finansministeriet 2009:13). Et Gini-index på 30 i Aarhus i 2007

<sup>60</sup> Finansministeriet 2006:26

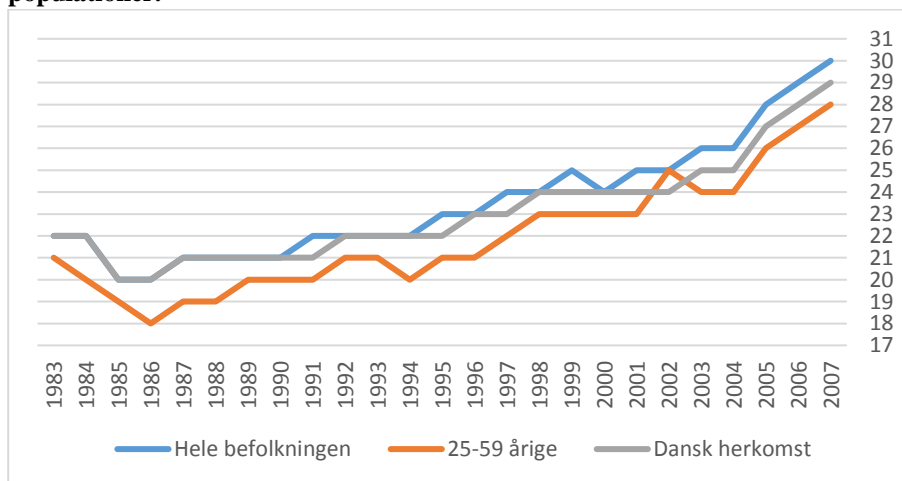


er på niveau med en række velfærdsstater, der normalt betragtes som betydeligt mere ulige end den danske (OECD 2008).<sup>61</sup>

Det økonomiske råd finder en sammenhæng mellem stigning og fald i Gini-indexet i tråd med økonomiske opgangs- og nedgangstider (DØR 2011:206). Der er stigning i sidste halvdel i 90'erne og fra 2003 til 2007 og stagnation eller fald i andre perioder. Det er svært at genfinde dette mønster for Aarhus.

Gini-indexet kan også udregnes for undergrupperinger af den fulde befolkning for at vurdere betydningen af befolkningssammensætningen. Figur 5.3 viser tre forskellige mål for Gini-indexet i Aarhus – et mål for hele befolkningen, et mål for de 25-59 årige og et mål, hvor der kun er medtaget befolkning af dansk herkomst.

**Figur 5.3: Gini-index i Aarhus kommune 1983-2007 med tre forskellige populationer.**



Figuren viser, at Gini-indexet er højest, hvor hele befolkningen er medregnet. Dvs. at trækkes børn, unge, ældre og indvandrere og efterkommere ud af materialet, så vil niveauet for Gini-indexet falde. Det vil sige, at når befolkningsgrupper der strukturelt set har lavere indkomst trækkes ud af materialet så mindskes uligheden. Figuren viser imidlertid den samme type af udvikling over tid uanset afgrænsning af population og forskellene i niveauer er i øvrigt ret små. Stigningen i Gini-indexet over tid kan således

<sup>61</sup> Ligheden stiger især i den sidste del af perioden. Den individuelle disponible indkomst (der ikke er ækvivaleret) stiger i Gini-index fra 26 i 1996, til 29 i 2002 og 33 i 2006. Den individuelle bruttoindkomst stiger i Gini-index fra 36 i 2002 til 38 i 2006.

ikke forklares med, at der er kommet flere indvandrere og efterkommere til Aarhus i perioden.

Selvom Gini-koefficienten er det mest udbredte ulighedsmål, diskuteres det, om det er særligt anvendeligt i en social polariseringssammenhæng. For det første kan meget forskellige indkomstfordelinger give samme Gini-koefficient. Den siger altså ikke så meget om de relative forskelle mellem forskellige grupper, da mange indkomstdistributioner kan give samme Gini resultat. På den måde er der tale om et meget groft mål.

Gini er også følsom overfor en demografisk udvikling, hvis forskellen i indkomst mellem aldersgrupper ikke ændres. Hvis de yngre har lav indkomst og de midaldrende høj indkomst så vil alene en befolkningsforskydning mod de midaldrende ændre Gini. Derfor måler vi også på de 25-59 årige, men det viser ikke de store forskelle.

For det tredje og mere betydningsfuldt er Gini-koefficienten mest følsom angående midt-indkomsterne. Dvs. indkomstudviklingen ved polerne påvirker i mindre grad Gini-koefficienten. Derfor kan man f.eks. godt have en stigende fattigdom målt med medianindkomsten men en mere begrænset udvikling i Gini-koefficienten.

#### 5.4. Ulighed i Aarhus belyst ved decilfordelinger.

Der er imidlertid også andre fremgangsmåder til at måle ulighed og illustrere økonomisk ulighed og en mulig polariseret udvikling. I det følgende opgøres indkomstudviklingen ud fra de gennemsnitlige indkomster i fht. medianindkomsten opgjort på deciler. Figur 5.4 viser den gennemsnitlige ækvivalerede indkomst opgjort på deciler i forhold til 1985, der som udgangspunkt er sat til 100 for alle deciler. 1985 er året med størst lighed. Figuren viser, at første decil med de laveste indkomster og 10. decil med de højeste indkomster er de mest radikale i udsving. Første decil svinger især, og går både op og ned. Det meget lave niveau i 1992 hænger sammen med en stor del negative indkomster, som kan knyttes til konkurser mv. i nedgangsperioden først i 1990'erne<sup>62</sup>. Siden midten af 1990'erne har 1. decil fulgt mønsteret fra de andre deciler nogenlunde. 10. decil med de højeste indkomster har vist en højere vækst end de øvrige deciler igennem hele perioden. Især fra 2004 til 2007 ser udviklingen dramatisk ud, hvor de høje indkomster udvikler sig meget<sup>63</sup>. Fra ca. 1990 udvikler alle deciler sig centrifugalt og parallelt illustreret som en stigende og tiltagende spredning i figuren. Alle deciler over medianen udvikler sig tiltagende væk herfra. Alle deciler under medianen udvikler sig tilsvarende væk fra medianen i nedadgående retning. Fra ca. år 2000 bliver spredningen meget tydelig. Udviklingen har karakter af en

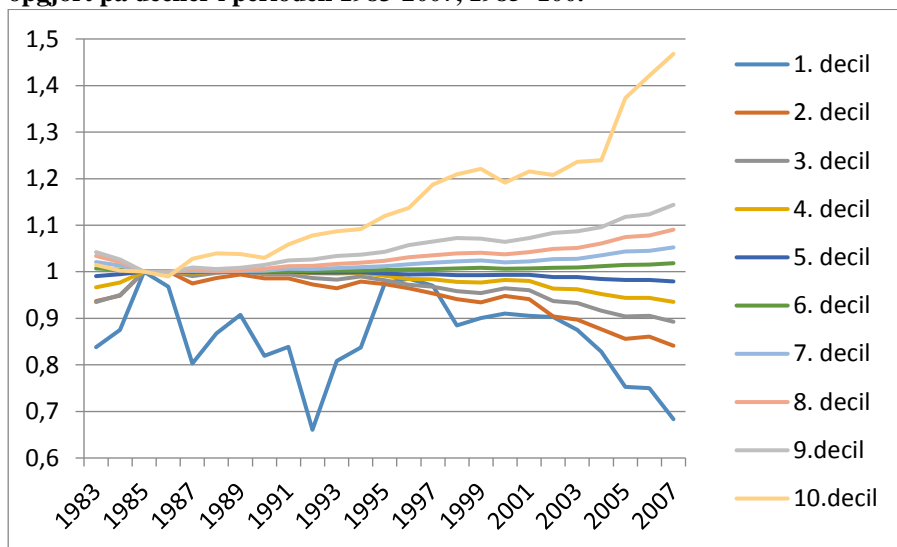
---

<sup>62</sup> 1. decil viser høj standardafvigelse i 1992

<sup>63</sup> Noget af dette hænger sammen med den øverste percentils større indkomstudvikling, hvilket også ses i højere standardafvigelser

polariseret udvikling.<sup>64</sup> Figuren er en anden måde at anskue ulighedsudviklingen siden 1985, der giver mere information om indkomstfordelingen end Gini-indexet.

**Figur 5.4: Index for den gennemsnitlige ækvivalerede indkomstudvikling opgjort på deciler i perioden 1983-2007, 1985=100.**

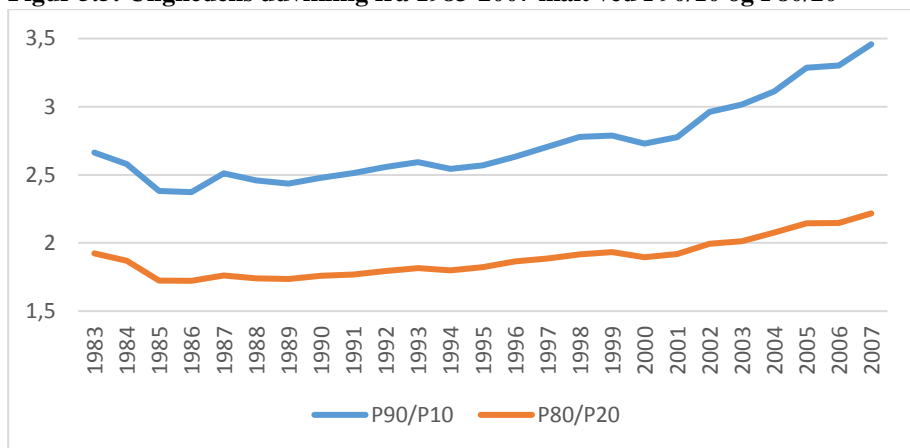


Index 1985=100

Figuren indikerer nogle relationer mellem de øverste og nederste indkomster, men dette kan udfoldes yderligere gennem beregninger af de såkaldte S og P værdier, der giver information om relationerne mellem de rigeste og de fattigste. Figur 5.5 viser ulighedens udvikling ved forskellige P mål af den ækvivalerede disponible indkomst fra 1983-2007. P mål angiver decilgrænseværdierne og er således ikke så følsomme for ekstreme værdier i yder-percentilerne. Figuren viser, at uligheden stiger fra ca. 1,7 til 2,2 med P80/20 over perioden fra 1985 til 2007. Der er tale om en næsten uafbrudt langsom stigning i hele perioden, dog lidt stejlere fra ca. år 2000. Uligheden målt med P90/P10 ligger lidt højere og stiger fra ca. 2,4 til 3,4 fra 1985 til 2007. Hældningen er lidt større for P90/10 fra ca. år 2000, hvilket indikerer at uligheden mellem de rigeste og de fattigste er øget i perioden.

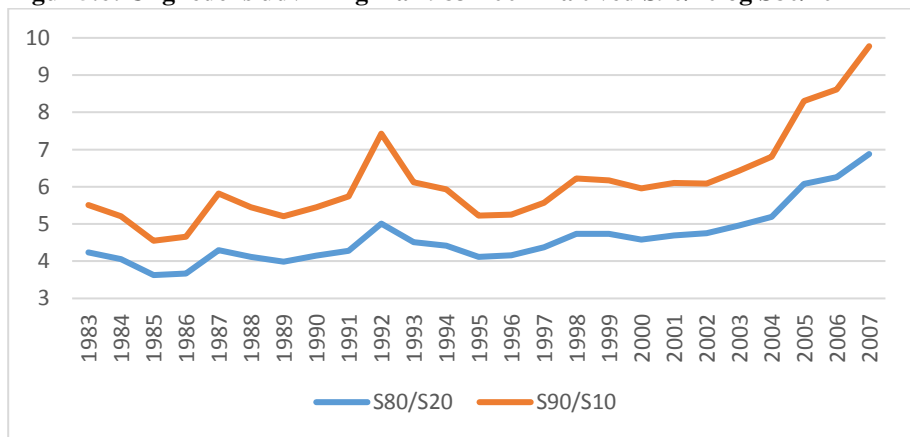
<sup>64</sup> Det har ikke været muligt at sammenligne med data for hele landet.

**Figur 5.5: Ulighedens udvikling fra 1983-2007 målt ved P90/10 og P80/20**



Figur 5.6 viser udviklingen i ulighed af den ækvivalerede disponible indkomst fra 1983-2007 målt med S-mål, der baserer sig på decilernes gennemsnitsindkomst. Figuren viser, at uligheden stiger målt med S 90/10 fra ca. 4,5 i 1985 til ca. 9,7 i 2007<sup>65</sup>.

**Figur 5.6: Ulighedens udvikling fra 1983-2007 målt ved S90/10 og S80/20**



Især udviklingen fra 2003 er meget markant. Dette indikerer, at der især er nogle markante udviklinger ved polerne med meget større indkomst i det øverste decil og evt. negative indkomster i det laveste decil. Uligheden målt med S80/S20 vokser fra 2,9 til 5,0. Udsvingene bliver mere modererede med dette mål, hvilket igen indikerer,

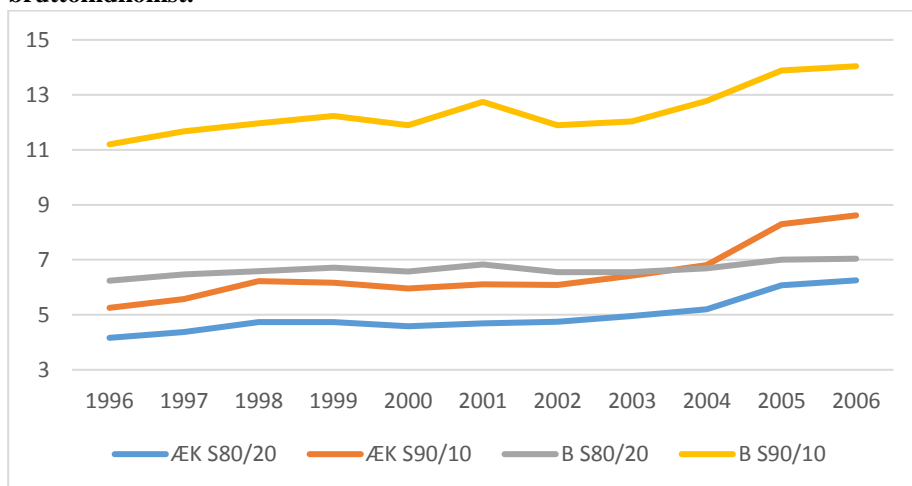
<sup>65</sup> 1992 ser igen lidt ekstrem ud, hvilket især hænger sammen med lav gennemsnitsindkomst i nederste decil.

at indkomster ved polerne betyder en del for vurderingen af uligheden. Uligheden vokser dog med begge målinger betydeligt fra 1985 til 2007.

Uanset om der måles efter decilgrænseværdierne eller efter gennemsnitsindkomsterne inden for decilerne peger udviklingen på en øget ulighed mellem de rigeste og de fattigste i de ækvivalerede disponible indkomster i perioden fra 1985 til 2007. Ved anvendelse af gennemsnitsindkomster inden for decilerne tegner uligheden større end ved anvendelse af grænseværdierne, og udviklingen stiger også procentvis mere igennem perioden. Det taler igen for, at det er yderindkomsterne ved polerne, der kan spille en rolle for vurderingen. Det taler for at belyse udviklingen i topindkomsterne.

Figur 5.7 sammenligner uligheden ved ækvivaleret disponibel indkomst og bruttoindkomst fra 1996 til 2006. Uligheden er også steget i opgørelser af den individuelle bruttoindkomst. Ved anvendelse af S og P mål ligger uligheden målt ved bruttoindkomst højere end den ækvivalerede disponible indkomst. Ved P80/20 målet er stigningen i uligheden i bruttoindkomsten meget svag. Det taler for, at det især er i yder-decilerne, at uligheden viser sig.

**Figur 5.7: Den ækvivalerede disponible indkomst og den individuelle bruttoindkomst.**



Den individuelle bruttoindkomst (population 18 år og ældre)

Til en række af analyserne i første del anvendes den individuelle bruttoindkomst som udgangspunkt for at analysere forandringerne. Det er især perioden 1996 til 2006, der undersøges. Pga. bruttoficeringen af ydelserne i 1990 og 1994 er det vanskeligt at anvende bruttoindkomst i perioden før, hvis personer uden for arbejdsmarkedet indgår. Stigningen i ulighed viser sig i øvrigt især efter år 2000.

## 5.5. Udviklingen i topindkomster i Aarhus kommune 1985-2007

Atkinson fremhæver, at det især er i topenden af indkomstskalaen, at der foregår en dramatisk udvikling (Atkinson 2008). Det taler for at belyse det øverste percentil – altså den rigeste ene procent af befolkningen (den rigeste hundrededel). Tabel 5.1 viser hvor stor en del af den samlede ækvivalerede disponible indkomst henholdsvis bruttoindkomst den øverste percentil tegner sig for i en række år, som et udtryk for udvikling over tid<sup>66</sup>.

**Tabel 5.1: Udviklingen i andel af samlet ækvivaleret disponibel indkomst og bruttoindkomst for højeste percentil i udvalgte år, i procent**

	1985	1986	1996	2006	2007
Topdecils andel af samlet ækvivaleret disponibel indkomst	3,41	3,22	4,15	6,86	7,65
Topdecils andel af samlet bruttoindkomst	6,66	6,47	5,9	7,22	7,08

I 1985 besad den rigeste procentdel af populationen 3,41 procent af den samlede ækvivalerede disponible indkomst. Dette ligger lidt højere i 1996, hvor indkomstandelen er 4,15 procent. I 2007 er andelen mere end fordoblet i forhold til 1985. Den rigeste procent modtog 7,65 procent af den samlede ækvivalerede indkomst. Bruttoindkomsten viser også en stigning, men mønsteret er knap så dramatisk. Det øverste decil omhandler ikke samme population i de to opgørelser, da populationens rækkefølge i de to mål er forskellig.

Indkomstmønsteret i Aarhus følger i hovedtræk den mere generelle indkomstudvikling som Atkinson peger på. Der sker en betydelig indkomstudvikling i toppen af indkomstskalaen især i den seneste del af perioden. Der er imidlertid forskellige empiriske analyser og vurderinger af udviklingen i Danmark<sup>67</sup>. Det er

---

<sup>66</sup> Tværsmålinger måler udviklingen ud fra måletidspunkter, og kan derfor ikke nødvendigvis tolkes som en lineær udvikling mellem årene.

<sup>67</sup> Finansministeriet er helt på linje med dette: *"Den særlig kraftige indkomstfremgang for 10. indkomstdecil i perioden 1994-2000 samt i 2005 og 2006 kan i stor udstrækning tilskrives udviklingen for den ene procent af befolkningen, der har de højeste disponible indkomster.... Udviklingen på de finansielle markeder, herunder aktiemarkedet, har særlig stor betydning for indkomstudviklingen for denne gruppe."* (Finansministeriet 2009:6). Økonomi- og indenrigsministeriet konkluderer modsat: *"I Danmark udgør indkomsten for de 1 pct. mest velstående*

således svært at vurdere, om dette resultat adskiller sig fra den generelle danske udvikling.

## 5.6. Måling af økonomisk ulighed med medianmetode.

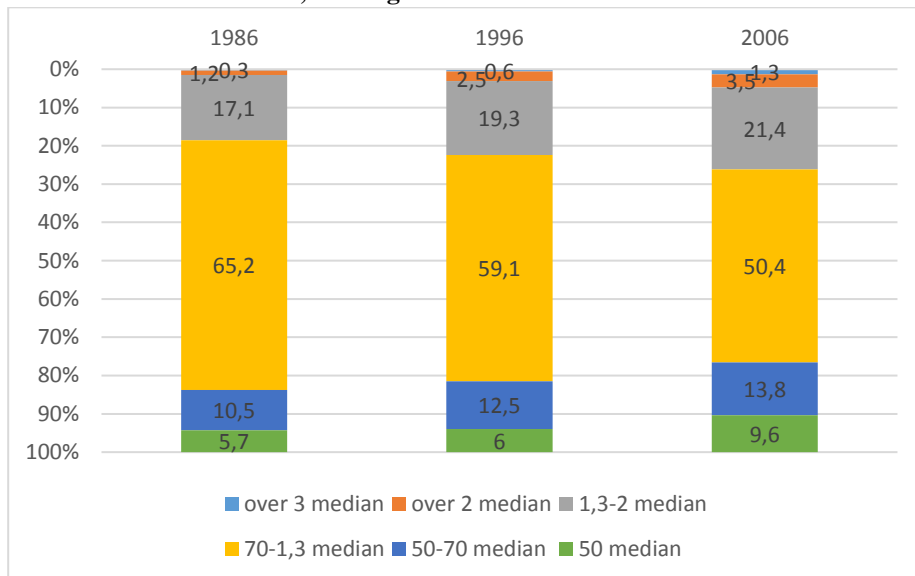
I det følgende foretages en analyse af økonomisk ulighed, hvor der tages udgangspunkt i medianen af den disponible ækvivalerede indkomst. Medianen angiver den midterste indkomst i indkomstfordelingen. Det er således muligt at måle spredningen fra denne indkomst. Medianindkomsten er et slags gennemsnitsmål, men påvirkes ikke af store indkomster, der kan påvirke gennemsnitsmål, og er derfor et foretrukket mål f.eks. i fattigdomsforskningen.

Figur 5.8 viser andelen med en indkomst i relation til medianindkomsten i 1986, 1996 og 2006. Figuren viser, at midtergruppen svinder ind og ydergrupperne vokser over tid målt som andel af medianindkomst. Der er en stigende gruppe, der ligger under 50% af medianen, som er et traditionelt fattigdomsmål. Der er også en stigende andel, der har en indkomst mellem 50% og 70% af medianen. Herudover er der flere, der har en indkomst over 130% af medianen og flere, der både har en indkomst 2 og 3 gange medianindkomsten. Midtergruppen formindskes over tid, hvorimod der sker en vækst i både rigegruppe og fattiggruppe. Midtergruppen som her måles i et spænd mellem 70% af medianen og 130% af medianen udgør dog fortsat den største gruppe. Gruppen er dog svundet fra at udgøre 65% af alle i 1986 til kun at udgøre 50% i 2006. Midten bliver presset, hvor der sker en vækst både i top og bund. Billedligt talt har vi tidligere omtalt indkomstfordelingen som et løg (frem for et æg), der udvikles til at blive ”et spirende løg” (Bøggild Christensen & Rasmussen 2008). Der kommer større rod i bunden, toppen springer mere ud og midten presses sammen.

---

*godt 5 pct. af den samlede indkomst, og niveauet har stort set ligget konstant de sidste 30 år.” (2014:1). Dette flugter med Pikettys mønster for udviklingen i Danmark. Her er udviklingen i top percentilen ret konstant fra 1980 til 2010 (Pedersen 2015: 7). Samme konklusion når Bjørn (2015) med et alternativt indkomstbegreb. Det økonomiske råd konkluderer på baggrund af en analyse af udviklingen i privat indkomst følgende: ”I Danmark har topindkomstandelen ligget på et særdeles stabilt niveau i de seneste tre årtier. Personer med indkomster i den øverste indkomstdecil (P90-100) har opnået ca. 27 pct. af al indkomst i hele perioden.” (2011:223)*

**Figur 5.8: Den ækvivalerede indkomstfordeling som andel af medianindkomsten i 1986, 1996 og 2006.**



## 5.7. Dekomponering af indkomsttyper.

Intentionen med at dekomponere indkomst er at komme nærmere nogle forståelser af, hvilke dele af indkomstudviklingen, der er mest betydningsfuld for udviklingen. I mange vestlige velfærdsstater skyldes den voksende ulighed i indkomstfordelingen i højere grad udviklingen i kapitalindkomster end udviklingen i arbejdsindkomster. Denne udvikling kendes også fra Danmark (Finansministeriet 2009). Dette kan også have stor betydning for uligheden i Aarhus. Boligmarkedet og boligformuerne har forandret betydelig karakter, ligesom andelen af Aarhusianere med anden kapitalindkomst er vokset betydeligt.

Det norske fordelingsudvalg har udgivet en udredning (NOU 2009, nr.10), hvor de anvender en metode med opdeling af indkomstkompener inden for hvert decil. Overførselsindkomsterne fylder ikke overraskende en faldende indkomstandel jo højere decil, der er tale om. Og omvendt viser det progressive skattesystem, at der er en stigende relativ skattebetaling fra laveste til højeste decil (NOU 2009:42). Fordelingsudvalget peger på, at der over en årrække især sker nogle udviklinger i kapitalindkomstens andel i de enkelte deciler, men også en vis forandring i lønindkomstens andel. Fordelingsudvalget anvender den personlige bruttoindkomst i analysen.



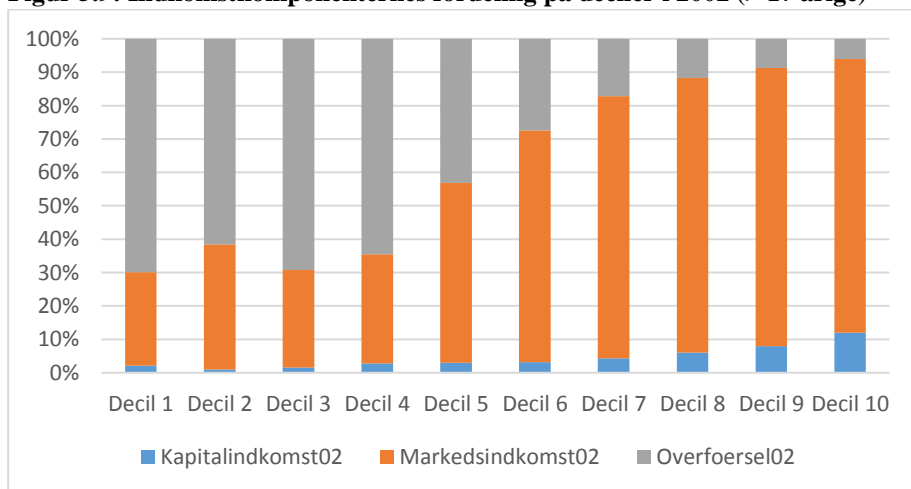
Det er en lignende metode, der tages i anvendelse her for at beskrive udviklingen i Aarhus. Det er mere præcist at arbejde med den personlige indkomst og komponenterne heri, da den ækvivalerede indkomst er en beregnet indkomst, der er vanskelig at dekomponere med reale størrelser. Det har som konsekvens, at resultaterne fra dekomponering ikke er helt parallel med opgørelser af ulighed, der baserer sig på den ækvivalerede disponible indkomst.

Indkomsten opdeles i forskellige indkomstkategorier, der tilsammen angiver et mål for den personlige bruttoindkomst. Det er især udviklingen i de seneste år vi gerne vil se nærmere på for at vurdere, hvad der kan forklare den stærke indkomstudvikling i de højere deciler og den stigende ulighed.

Det er især udviklingen efter år 2000, der skiller sig ud i ulighedsmålingerne. Derfor sammenlignes en dekomponering fra 2002 med en dekomponering 4 år senere i 2006. De følgende figurer viser fordelingen af indkomstkategorierne i henholdsvis 2002 og 2006.

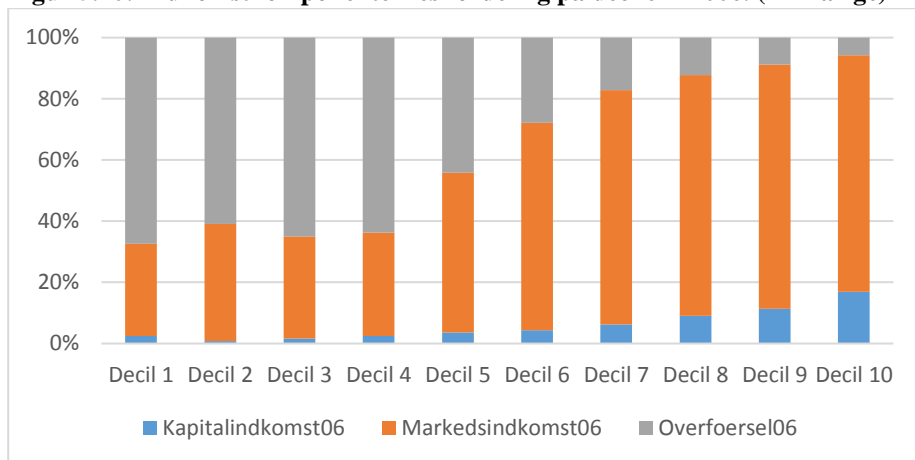
Den samlede bruttoindkomst er sat til 100 %. Figur 5.9 viser, at overførselsindkomsterne i de nederste deciler fylder langt det meste af den samlede indkomst. Det er først fra 5. decil og frem, at markedsindkomsterne er de vægtigste. I de tre øverste deciler fylder indkomstoverførslerne naturligt ikke så meget. Kapitalindkomsterne fylder svagt mere af den samlede indkomst jo højere decil, der er tale om.

**Figur 5.9: Indkomstkategoriernes fordeling på deciler i 2002 (> 17 årige)**



Billedet fra 2006 jf. figur 5.10 følger meget tendensen fra 2002. Markedsindkomsten er blevet relativt en smule mindre og kapitalindkomsten er større især i de øverste deciler.

**Figur 5.10: Indkomstkompontenternes fordeling på deciler i 2006. (> 17 årige)**



Dekomponeringen viser et billede af de relative forskydninger i indkomstandele, men det udsiger ikke noget om betydningen for udviklingen i ulighed.

## 5.8. Dekomponering af Gini-koefficienten 2002 og 2006.

For at indikere hvilke indkomstkompontenter, der er med til at påvirke en stigende ulighed er dekomponering af Gini-koefficienten en mulighed. Ginikoefficienten viser især efter år 2000 en stigende tendens i Aarhus. Det økonomiske råd (2016) har foretaget en dekomponering af Gini for at komme nærmere en bestemmelse af hvilke komponenter, der især bidrager til en forøgelse af den økonomiske ulighed. Kjeldsen (2016) redegør for den anvendte metode. Følgende analyse følger samme fremgangsmåde for at bestemme hvilke indkomsttyper, der især synes at bidrage til en øget ulighed<sup>68</sup>.

For nemheds skyld antages følgende indkomstfordeling i 2002 og 2006:

<sup>68</sup> Se bilag 3 for en uddybende redegørelse af de anvendte formler og beregninger. På grund af afrundinger adderer det ikke fuldstændig op.

Nettoindkomst<sup>69</sup> = Markedsindkomst + Kapitalindkomst + Overførselsindkomst<sup>70</sup> – Skat

Den følgende analyse baserer sig på den individuelle nettoindkomst. Den reelle ulighed ville se anderledes ud, hvis husstanden blev inddraget. Gini-koefficienten for nettoindkomsten er i 2002 0,32 og i 2006 er den 0,34. Der kan således noteres en stigende ulighed imellem 2002 og 2006. Ved at dekomponere Gini-koefficienten i et enkelt år bestemmes hver indkomsttypes del af den samlede ulighed.

Dekomponering foretages dels ved at bestemme indkomsttypens andel af den samlede indkomst dels ved at bestemme indkomsttypens koncentrationskoefficient. Koncentrationskoefficienten udtrykkes som produktet af Gini-koefficienten for indkomsttypen og en såkaldt 'Gini-korrelation'<sup>71</sup>. Koncentrationskoefficienten udtrykker, hvor ulige indkomsttypen er fordelt, og hvordan den er korreleret med fordelingen af samlet indkomst. Hvis koncentrationskoefficienten er negativ er indkomsttypen udlignende, hvis den er positiv er indkomsttypen ulighedsskabende. Det samlede bidrag af indkomsttypen til Gini-koefficienten bestemmes ved produktet af indkomsttypens andel og indkomsttypens koncentrationskoefficient.

Tabel 5.2 og Tabel 5.3 viser indkomsttypernes bidrag til Gini-koefficienten i henholdsvis år 2002 og 2006. I begge år bidrager markedsindkomsten og kapitalindkomsten til uligheden, mens overførselsindkomster og skat er omfordelende og mindsker uligheden. Det er især markedsindkomsten, der er væsentlig for uligheden, da den samtidig andelsmæssigt er den største indkomsttype. Kapitalindkomsten udgør en mindre del af den samlede indkomst, men bidrager også til uligheden, da kapitalindkomst især er knyttet til de øverste indkomstdeciler. Skat og overførselsindkomster omfordeler indkomst, så uligheden falder. Skatten måles som mere omfordelende end overførselsindkomsterne. Det hænger også sammen med skattens højere andel af den samlede indkomst end overførselsindkomsterne.

---

<sup>69</sup>Nettoindkomsten er tæt på den beregnede variabel af disponibel indkomst, men der er en række særindkomster som der ikke tages i betragtning.

<sup>70</sup> Overførselsindkomst er midlertidige ydelser, pensioner, boligstøtte og børnecheck samt SU (Variable QMIDYD+QPENSIALT+BOSBOERN+STIP). I pension indgår private pensioner, der ikke kan karakteriseres som en overførselsindkomst.

<sup>71</sup>Ginikorrelationen udregnes som covariansen mellem den kumulative fordeling af nettoindkomstfordelingen og den kumulative fordeling af indkomsttypen. Ginikorrelationen er en type bivariat analyse, hvor en lignende indkomstfordeling i de to variable giver en positiv værdi og en modsat rettet fordeling giver en negativ værdi. F.eks. vil den kumulative fordeling af overførsler være modsatrettet den kumulative fordeling af samlet nettoindkomst og medføre en negativ værdi (se Kjeldsen 2016).

**Tabel 5.2: Indkomsttypers bidrag til Gini-koefficienten 2002.**

	Bidrag til Gini-koefficienten 2002
<b>Kapitalindkomst</b>	0,06
<b>Markedsindkomst</b>	0,50
<b>Overførselsindkomst</b>	-0,04
<b>Skat</b>	-0,21
<b>Ginikoefficient i alt</b>	0,31

**Tabel 5.3: Indkomsttypers bidrag til Gini-koefficienten 2006.**

	Bidrag til Gini-koefficienten 2006
<b>Kapitalindkomst</b>	0,09
<b>Markedsindkomst</b>	0,48
<b>Overførselsindkomst</b>	-0,03
<b>Skat</b>	-0,20
<b>Ginikoefficient ialt</b>	0,34

Tallene for 2002 og 2006 viser samme tendenser, men kapitalindkomsten bidrager umiddelbart lidt mere i 2006 end de øvrige indkomster. Da bidrag bestemmes relativt hvert år, er det ikke muligt blot at sammenligne fordelinger for hvert år for at bestemme udviklingen. Forskydninger i nogle indkomsters andel påvirker andre indkomsters andel samme år ligesom koncentrationskoefficienten for den enkelte indkomsttype kan ændres. For at tage højde for disse forskydninger foretages en dekomponering i udvikling mellem flere år i en bestemmelse, hvor der tages højde for forandring i Gini-koefficienten, forandring af indkomsttypernes andel af samlet indkomst og forandringer i koncentrationskoefficienten<sup>72</sup>.

Bidraget fra en enkelt indkomsttype kan således bestemmes dels som bidrag for forandringer i indkomsttypens andel og dels fra forandringer i indkomsttypens koncentrationseffekt.

Tabel 5.4 viser de enkelte indkomsttypers bidrag til den stigende Gini-koefficient fra 2002 til 2006. Tabellen viser, at det især er kapitalindkomsterne, overførselsindkomsterne og skatten, der bidrager til en stigende ulighed. Markedsindkomsterne bidrager ikke til den stigende ulighed især pga. den faldende andel i den samlede indkomst. For kapitalindkomsterne og skatten er det især den stigende andel af indkomsten, der bidrager til stigende ulighed. Koncentrationskoefficienten er svagt mest bidragende som andel af overførselsindkomsternes betydning. Dvs. overførslerne er blevet lidt mere ulige

---

<sup>72</sup> Se bilag 3 for en præcis redegørelse for beregningen af indkomsttypernes bidrag til udviklingen.

fordelt. Alt i alt synes forskydninger i indkomsternes andele, at være mere drivende for udviklingen i uligheden end forandringer i ydelsernes koncentrationskoefficient.

**Tabel 5.4: Indkomsttypers bidrag til udvikling i Gini-koefficient fra 2002-2006.**

	I alt	Bidrag fra andel	Bidrag fra koncentrationskoefficient
<b>Kapitalindkomst</b>	0,018	0,012	0,006
<b>Markedsindkomst</b>	-0,005	-0,007	0,005
<b>Overførselsindkomst</b>	0,015	0,007	0,008
<b>Skat</b>	0,014	0,017	-0,003

Denne indledende dekomponering giver en baggrund for at gå dybere ind i analysen af de forskellige drivkræfter, der kan medvirke til udviklingen af ulighed.

## 5.9. Delkonklusion.

Det ser samlet set ud til, at de forskellige typer af mål for udvikling i ulighed alle peger i samme retning<sup>73</sup>. Indkomstfordelingen har i Aarhus i perioden fra 1985 til 2007 gået i en polariseret retning, hvor der er sket en større ulighed og en større spredning mellem de laveste og de højeste indkomster. Udviklingen ser endvidere ud til at være betydelig mere dramatisk end udviklingen af ulighed i Danmark som helhed. Det kunne rejse en interesse for, om vi kan komme nærmere en forståelse af denne udvikling.

Uligheden målt med Gini-indexet viser en stigning i Aarhus fra 20 i 1985 til 30 i 2007, hvilket er noget højere end lignende mål for Danmark. Selvom Gini-koefficienten er det mest udbredte ulighedsmål, diskuteres det, om det er særligt anvendeligt i en social polariseringssammenhæng. For det første kan meget forskellige indkomstfordelinger give samme ginikoefficient. Den siger altså ikke så meget om de relative forskelle mellem forskellige grupper, da mange indkomstdistributioner kan give samme Gini resultat. På den måde er der tale om et meget groft mål. Ginikoefficienten er mest følsom angående midterindkomsterne. Dvs. indkomst udviklingen ved polerne påvirker i mindre grad Gini-koefficienten. Derfor kan man f.eks. godt have en stigende fattigdom målt med medianindkomsten men en mere begrænset udvikling i Ginikoefficienten. Det ser imidlertid ud til, at Gini i denne undersøgelse følger mønsteret fra andre ulighedsmål. Der kan noteres en ret betydelig stigende ulighed

---

<sup>73</sup> I fremstillingen er valgt de mest almindeligt udbredte ulighedsmål. Der er flere andre typer af mål f.eks. Atkinsons index og Theils index, der er velegnede til at analysere udsnit af indkomstforandringer. Det er fravalgt i sammenhængen, da decilfordelingen er et alternativ.

over de sidste årtier i Aarhus kommune, der især er eskaleret i de seneste år i undersøgelsesperioden.

Gini har fordelene af at rumme spørgsmålet om ulighed i et tal. Men det er ikke specielt informativt om indkomstfordelingen i øvrigt. Det er derfor nyttigt at supplere med andre metoder. Ulighed målt ud fra decilfordelinger viser en tilsvarende stigende udvikling af økonomisk ulighed. Både S-mål, der baserer sig på decilers gennemsnitsindkomst og P-mål, der baserer sig på decilgrænseværdier viser en stigende ulighed i perioden. Især P-målene viser kun en moderat stigende ulighed, hvilket indikerer, at det især er forandringer i yder-decilerne, der bidrager til udvikling i uligheden.

Atkinson peger på udvikling i topindkomsterne, som væsentlige for udvikling i ulighed. Danske analyser af topindkomsterne viser ikke store udviklinger heri. Analyserne af Aarhus viser en betydelig stigning i topindkomsternes andel af den ækvivalerede disponible indkomst fra 1986 til 2006. Topindkomsternes andel af bruttoindkomsten viser også en vækst over tid.

Ulighedsmålingen ud fra medianen af den ækvivalerede disponible indkomst demonstrerer ligeledes en spredning i indkomstfordelingen. Midtergruppen bliver betydeligt mindre, og der sker en relativ stor vækst både i bunden og toppen af indkomstfordelingen.

En dekomponering af de forskellige indkomstkompener viser, at overførselsindkomster er dominerende i de nederste deciler, mens arbejdsindkomster bliver dominerende i de øvre deciler. Kapitalindkomsten stiger især i de øverste deciler, og bliver mere vigtig fra 2002 til 2006. Indkomstkompenernes bidrag til uligheden viser som forventeligt, at markedsindkomsten og kapitalindkomsten bidrager til ulighed, mens overførselsindkomster og skat mindsker uligheden. Elementernes bidrag til en forandring af ulighed er imidlertid nødt til at tage højde for forskydninger i indkomstfordelingen, og hvor skævt den enkelte indkomst fordeler sig over tid. Da uligheden især stiger efter år 2000 foretages en dekomponering i 2002 og 2006. Analysen viser, at kapitalindkomsten, skatten og overførselsindkomsterne bidrager til uligheden mellem de to år, mens markedsindkomsterne er neutrale.

Begrebsdannelsen om social polarisering fremhæver, at indkomstfordelingen går fra en æg-fordeling mod en timeglasfordeling. Denne analyse synes snarere at understøtte et billede af et løg, der har bevæget sig til et spirende løg med en stærkere rod og flere skud i toppen mens midten skrumper ind.

Kapitlets formål var at skabe et empirisk beskrivende grundlag som fundament for analyserne i de kommende kapitler. De kommende fire analysekapitler refererer derfor tilbage til dette kapitel.

## Kapitel 6: Social polarisering som følge af økonomisk omstrukturering?

### 6.1. Indledning

I dette kapitel skal vi se nærmere på de perspektiver og den forskning, der omhandler den økonomiske ulighed som følge af økonomisk strukturelle forandringer. Tese 1 og 2 springer ud af forskningen om social polarisering og diskussionen af globaliseringens og den teknologiske udviklings konsekvenser for arbejdsmarkeder og indkomst i byerne. Tesen er, at den stigende globalisering og teknologiske udvikling har forandret arbejdsmarkederne, der leder til stigende ulighed. Sassen (1991) fremførte, at polariseringen især formidledes gennem en *dualisering af servicesektoren*. Heroverfor har andre fremført, at især i Europa er der sket en *professionalisering af servicesektoren*, hvor polarisering i stedet ses i forskelle mellem de som er på arbejdsmarkedet, og de som er udenfor (Hamnett 1998). Dette giver to modsatrettede teser at forfølge.

Teserne der ligger til grund for følgende analyser er følgende:

Tese 1: Den stigende globalisering og teknologiske udvikling har forandret arbejdsmarkederne, der leder til stigende ulighed gennem en *dual servicesektor* med stigende indkomstforskelle.

Tese 2: Den stigende globalisering og teknologiske udvikling har forandret arbejdsmarkederne, der leder til en stigende ledighed og udstødning af arbejdskraft, der påvirker indkomstfordelingen. Der er fremfor en dualisering sket en *professionalisering* af servicesektoren, hvor polariseringen i stedet ses i forskelle mellem de som er på arbejdsmarkedet, og de som er udenfor. Der kan således være høj ledighed eller udstødning i byer, der kan forklare en stigende polarisering.

Indledningsvist beskrives udviklingen i uddannelse og beskæftigelse i Aarhus kommune som afsæt for den følgende analyse, der efterprøver tesernes rækkevidde i Aarhus.

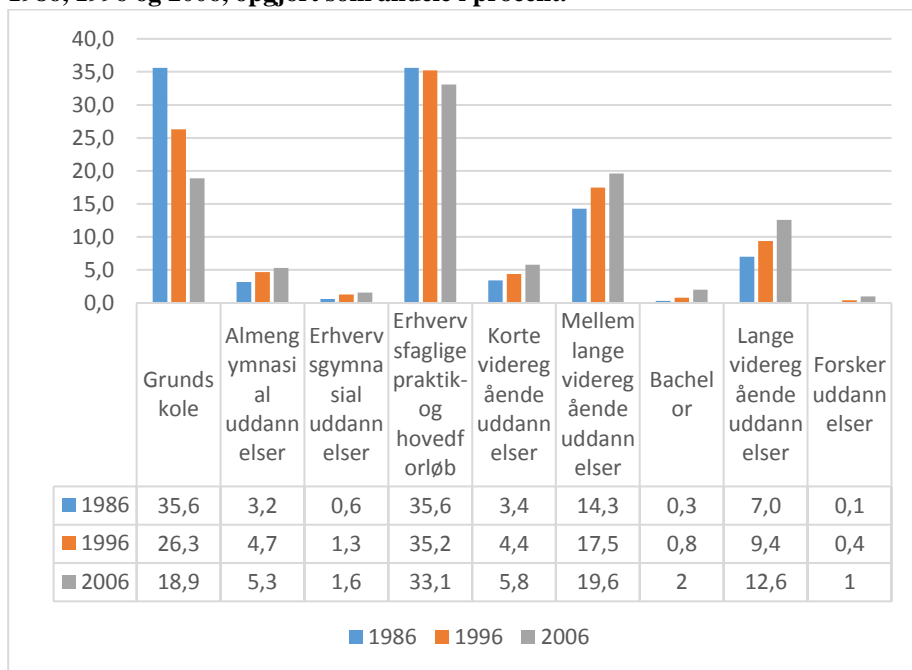
### 6.2. Udviklingen i uddannelse og beskæftigelse i Aarhus – en beskrivelse.

Centralt for polariseringsteoriene står spørgsmålet om udviklingen i beskæftigelsesbranche som følge af skift i efterspørgselsstrukturerne og de deraf følgende erhvervsforskydninger. I tilknytning hertil indgår forandringen af arbejdsstyrkens uddannelsesniveau. Som indledning til at komme nærmere en test af

teorier om polarisering foretages en beskrivelse af udviklingen i befolkningens uddannelsesniveau, beskæftigelsesudvikling og status i relation til beskæftigelse. Det er en kombination af disse oplysninger, der anvendes til at afgøre udviklingen i lyset af polariseringsteorierne.

I forbindelse med måling af befolkningens uddannelsesniveau skal der træffes et valg om population især i forhold til alder. Danmarks statistik har afgrænset målinger af 30-64 års alderen tilbage til 1992. Før dette foretog de målinger af de 20-64 årige. At vælge en 30-64 års populationen giver fordelene af at udelade personer, der er nået pensionsalderen samt udelade unge, der er i gang med en uddannelse eller skal til at påbegynde en uddannelse. Figur 6.1. viser udviklingen i højeste uddannelsesniveau for befolkningen i de erhvervsaktive aldre (30-64 år) i Aarhus kommune opgjort som andele i 1986, 1996 og 2006. Denne måling gør det muligt at sammenligne Aarhus med Danmark.

**Figur 6.1: Højeste uddannelsesniveau i Aarhus kommune i alderen 30-64 år i 1986, 1996 og 2006, opgjort som andele i procent.**



Note: Der er et mindre antal uden oplysninger hvert år. Disse er frasorteret.

I 1986 havde mere end en tredjedel (35,6%) af de 30-64 årige i Aarhus grundskoleniveau som højeste uddannelsesniveau. Dette er faldet til under en femtedel (18,9%) i 2006. Samtidig er der sket en forøgelse af andele, der har en kort



videregående uddannelse, en bacheloruddannelse, en mellemlang videregående uddannelse og en lang videregående uddannelse. Andelen med erhvervsuddannelse er faldet en smule, men udgør i hele perioden ca. en tredjedel. Samlet set er konklusionen, at uddannelsesniveaut er forøget over tid. Især er andelen uden en erhvervskompetencegivende uddannelse faldet betydeligt<sup>74</sup>.

Udviklingstrækkene i Aarhus har en del fællestræk med udviklingen i Danmark med en højere andel med videregående uddannelser og en faldende andel med grundskole som højeste niveau. Helt overordnet er uddannelsesniveaut højere i Aarhus end i landet som helhed. Andelen med en mellemlang eller lang videregående uddannelse er markant højere og andelen med grundskole som højeste niveau er markant lavere i alle årene<sup>75</sup>. Andelen med erhvervsuddannelser er lavere i Aarhus end i Danmark i perioden (Danmarks statistik 1997:34; Danmarks statistik 2007: 35).

Det er endvidere interessant at se på de typer af funktioner og stillinger, som befolkningen bestrider. Det finder vi oplysninger om ved at anvende en variabel om socioøkonomisk status<sup>76</sup>. Variablen "*bestemmer befolkningens primære tilknytning til arbejdsmarkedet ud fra internationale retningslinier for arbejdsmarkedsstatistik anbefalet af International Labour Organisation (ILO)*" (Danmarks statistik 2017). I den anvendte statistik anvendes oplysninger om borgere med tilknytning til arbejdsmarkedet, idet der ses bort for personer udenfor arbejdsstyrken samt ledige mv. Lønmodtagerne inddeles efter deres færdighedsniveau jf. DISCO variabelen, der ligeledes er en international standard. Der fremkommer således følgende opdelinger blandt beskæftigede:

- Selvstændige og medhjælpende ægtefæller
- Topledere
- Lønmodtagere på højeste niveau
- Lønmodtagere på mellemniveau
- Lønmodtagere på grundniveau, andre lønmodtager og lønmodtager uden nærmere angivelse

---

<sup>74</sup> Dette resultat er fuldstændig i tråd med målinger, hvor aldersgrænsen er 18-64 år. Når de 18-29 årige inddrages stiger andelen med gymnasial niveau som højeste niveau betydeligt, men ellers er trækkene helt identiske.

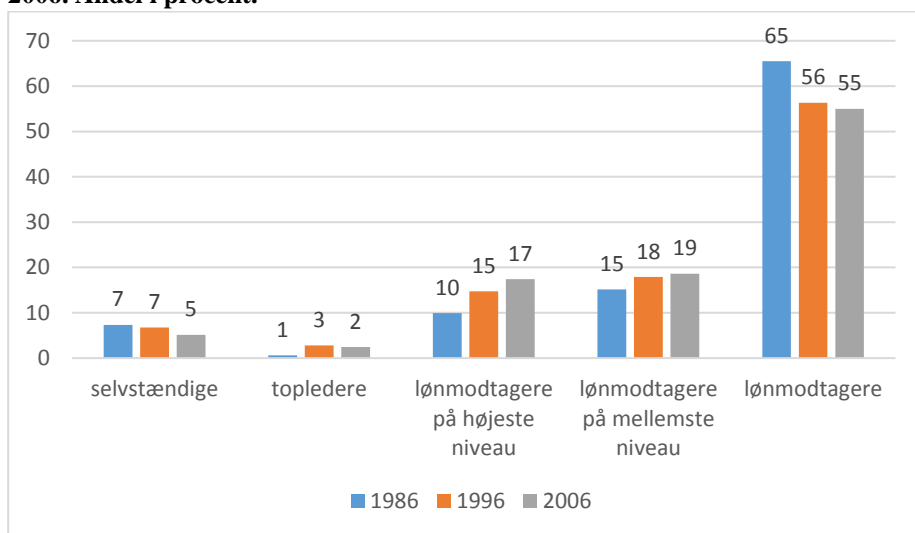
<sup>75</sup> I 1986 måler Danmarks statistik de 20-64 årige, men det ændrer ikke tendenserne mærkbart. (Danmarks statistik 1995).

<sup>76</sup> Denne måde at inddele på er anderledes end en række bidrag i den internationale forskning om social polarisering. Burgers og Musterd skelner f.eks. mellem ledere, ufaglærte, faglærte, professionelle, semi-professionelle m.m. (Burgers og Musterd 2002:408). Borel-Saladin skelner mellem ledere, professionelle, teknikere, kontorarbejdere, ufaglærte mv. (2009:654). En opdeling der går igen hos Chui og Lui (2004:1976) samt (Lee, Wong og Law 2007:9)

Figur 6.2. viser udviklingen i den primære socioøkonomiske status blandt beskæftigede i Aarhus kommune i 1986, 1996 og 2006. En forsigtig tolkning af figuren<sup>77</sup> er, at vi over tid ser en stigning i andelen af lønarbejdere, der arbejder på højeste funktionsniveau eller mellemste funktionsniveau. Samtidig registreres et fald i andelen af lønmodtagere, der arbejder på grundniveau eller øvrige lønmodtagere. Andelen af selvstændige er også småt faldende.

En kørsel af sammenlignelige oplysninger fra Danmarks statistik viser, at der i Danmark er relativt flere lønmodtagere på grundniveau og relativt flere selvstændige og relativt færre lønmodtagere på højeste og mellemste funktionsniveau.<sup>78</sup>

**Figur 6.2: Primær socioøkonomisk status i Aarhus kommune 1986, 1996 og 2006. Andel i procent.**



Population: Personer, der er registreret som selvstændig, topleder eller lønarbejder som primær beskæftigelse.

Note: ARBSTIL (1986) er en smule anderledes end SOCSTIL (1996, 2006)<sup>79</sup>.

<sup>77</sup> Danmarks statistik tilråder forsigtighed ved anvendelse af socioøkonomisk status over tid.

<sup>78</sup> Det er ikke muligt på basis af statistisk tiårsoversigt at foretage en sammenlignelig kørsel for 1986. I statistisk tiårsoversigt anvender Danmarks statistik i stedet variabelen NYSTGR frem til 1995, hvor der skelnes mellem selvstændige mv., direktører, ledende funktionærer, funktionærer, faglærte, ufaglærte og beskæftigede uden nærmere angivelse.

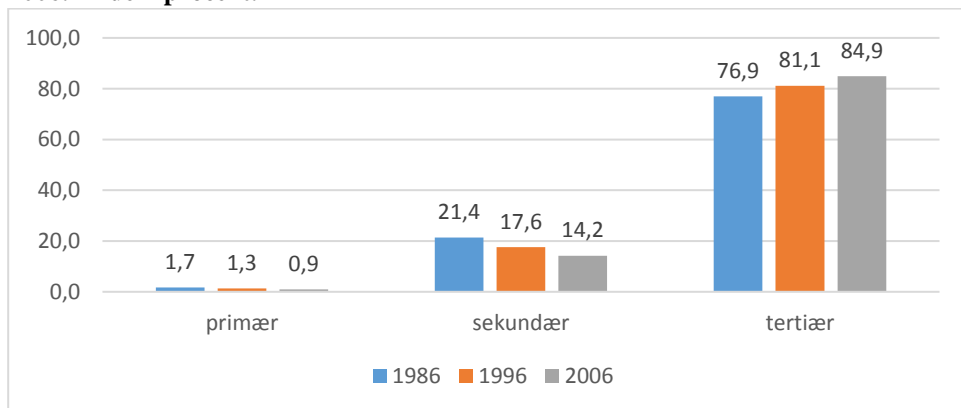
<sup>79</sup> Der sker i 1996 en ny underopdeling af lønmodtagere, som gør 1986 ikke helt sammenlignelig med 1996 og 2006. Forandringerne med SOCSTIL fremfor ARBSTIL er følgende: Topleder henholdsvis direktør. Lønarbejdere på højeste

Samlet set tegner der sig et billede af en udvikling i Aarhus, hvor uddannelsesniveaue er steget og hvor funktionsniveauer i stillinger er steget. Aarhus har også et højere uddannelsesniveau og flere lønmodtagere på højere niveauer end i Danmark generelt set. Samtidig ses et fald i andel med lavere uddannelsesniveauer og lavere funktionsniveauer. Disse tendenser understøtter forventning om en professionaliseringstese snarere end en polariseringstese, når det kommer til udviklingen på arbejdsmarkedet, men dette skal udfoldes analytisk i et senere afsnit.

Et andet niveau, der også er relevant i spørgsmålet om byens sociale polarisering er beskæftigelsesudviklingen i forhold til erhvervsstrukturen. En af pointerne i polariseringsforskningen er, at der sker et skifte fra industrisamfund til en postindustrial vidensøkonomi. Polariseringsteorien er optaget af, om der kan identificeres absolutte forskydninger i antallet af ansatte i de forskellige brancher eller om forskydningerne mere skal forstås relativt (Borel-Saladin og Crankshaw 2009:646, Hamnett 1994). I det følgende skal anlægges begge betragtninger.

Figur 6.3 viser den relative udvikling i den primære, sekundære og tertiære sektor i byen. Allerede i 1986 var den tertiære sektor dominerende (76,9%) og den primær sektor minimal (1,7%), men dette træk bliver over tid endnu mere markant, hvor den tertiære sektor i 2006 udgør 84,9%.

**Figur 6.3: Beskæftigelse opdelt for sektorer i Aarhus kommune 1986, 1996 og 2006. Andel i procent.**



niveau henholdsvis overordnet funktionær. Lønarbejder på mellemste niveau henholdsvis ledende funktionærer. Der er i øvrigt et databrud i 2002, der samlet reducerer antallet i beskæftigelse en smule.

Tabel 6.1 viser en opgørelse over tilknytningen til brancher i de erhvervsaktive aldre. Tabellen lister en lang række forskellige områder, der kan identificeres og adskilles i anvendelsen af den internationale NACE branche standard<sup>80</sup>. Listen er mere nuanceret end en række andre opgørelsesmetoder<sup>81</sup>. Dette gør det muligt mere specifikt at pege på udviklingstrækkene.

**Tabel 6.1: Beskæftigelse opdelt for brancher i Aarhus kommune 1986, 1996 og 2006. I antal.**

	1986	1996	2006
<b>Landbrug, fiskeri mv.</b>	2153	1702	1301
<b>Industri</b>	19017	17113	13617
<b>Forsyning</b>	643	441	585
<b>Bygge anlæg</b>	7198	5482	6168
<b>Engros</b>	8869	9336	9318
<b>Detail</b>	12381	12634	14372
<b>Hotel og restauration</b>	2996	3639	4821
<b>Transport</b>	6669	5677	5414
<b>Kommunikation</b>	4094	4409	4728
<b>Finansiel og forsikring mv.</b>	3614	2773	3179
<b>Ejendom, rådgivning, udlejning, reklame mv.</b>	7970	13011	20241
<b>Rengøring</b>	1269	1913	2285
<b>Offentlig administration, politi mv.</b>	9271	7801	5335
<b>Social sektor og undervisning</b>	24001	29307	33225
<b>Sundhed</b>	9799	10014	12429
<b>Affald</b>	373	920	663
<b>NGO</b>	2756	2113	1932
<b>TV, kultur og fritid</b>	2710	2851	3591
<b>Total</b>	125783	131136	143204

Population: 18-64 år, fratrullet personer på offentlige ydelser mere end et halvt år.

Tabellen viser for det første en absolut udvidelse af antallet af personer i brancher i alt, der følger den befolkningsstigning byen er del af. For det andet viser tabellen en absolut talmæssig vækst i en del brancher og samtidig en absolut talmæssig

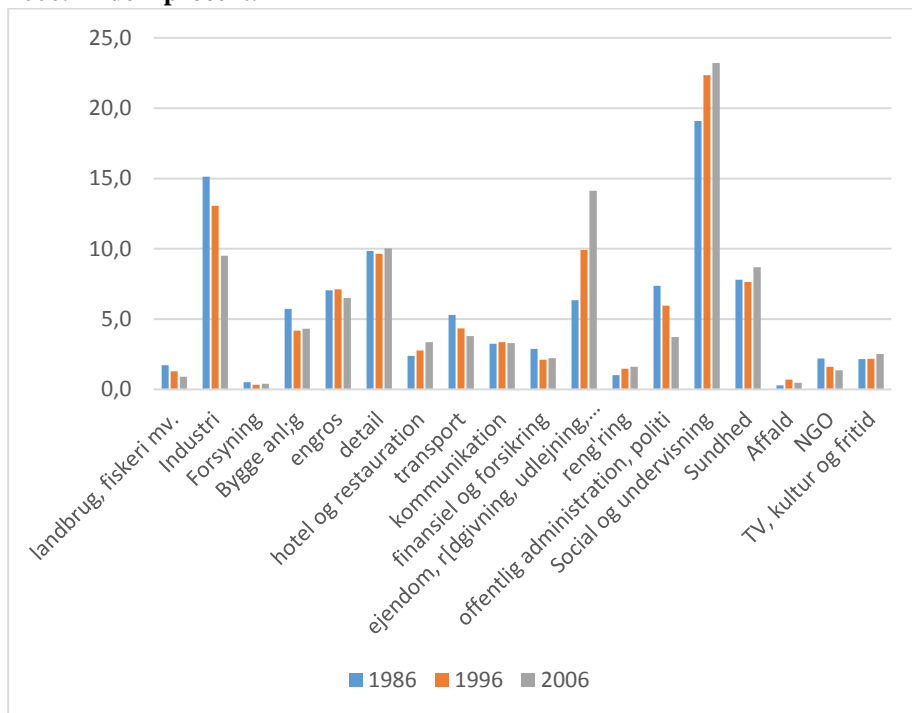
<sup>80</sup> Helt konkret er anvendt RAS statistikken med ISIC variabelen i 1986 og RASHBRN variabelen i 1996 og 2006. ISIC og RASHBRN er ikke helt identiske, men det er muligt at konstruere en række identiske brancher, så det er muligt at sammenligne de tre årstal.

<sup>81</sup> Danmarks statistik opdeler i statistik tiårsoversigt de tertiære erhverv i fire: 1. Handel, hotel og restauration. 2. Transport, post og tele. 3. Finansiering og forretningsservice. 4. Offentlige og personlige tjenesteydelser. (Danmarks statistik 2007)

tilbagegang i andre brancher. De entydigt stigende brancher fra 1986 til 2006 er: Engroshandel, detailhandel, hotel og restauration, kommunikation, ejendom / rådgivning / udlejning og reklame, rengøring, social sektor og undervisning, sundhed, TV kultur og fritid. De vigende brancher fra 1986 til 2006 er landbrug mv., industri, transport, offentlig administration og politi mv., NGO. En række brancher viser både opadgående og nedadgående tendenser henover årene. Det er følgende brancher: Bygge og anlæg, forsyning, finansiel og forsikring mv., affald.

I forhold til teorier om social polarisering noteres en absolut de-industrialisering i antallet af personer i industrien. Lige såvel er der vækst i en række servicesektorer. Nogle af de store sektorer i servicesektoren, hvor der også er vækst er indenfor socialsektor, sundhedssektor og undervisning, hvor den offentlige sektor spiller en stor rolle i Danmark. Men der er også absolut vækst i en række servicesektorer på det private arbejdsmarked. Der er sket en markant stor vækst indenfor det private serviceområde med udlejning, reklame, ejendom mv.

**Figur 6.4: Beskæftigelse opdelt for brancher i Aarhus kommune 1986, 1996 og 2006. Andel i procent.**



Figur 6.4 viser den relative udvikling i brancher i Aarhus kommune på basis af den absolutte tabel. Figuren viser, at især industrisektoren, transport og offentlig administration er faldet relativt over tid, mens især privat service med rådgivning,

reklame, udlejning mv. samt hotel og restauration er vokset en del. Dette gælder også socialsektor og undervisning.

Samlet set sker der både absolut og relativt et fald i fremstillingserhvervene, som kendetegner industrien. Dette sker på bekostning af en udvikling i servicesektoren. Væksten i servicesektoren er imidlertid spredt og viser indbyrdes modsatte tendenser, når der dekomponeres på mindre områder af feltet. Polariserings teorien for de større byer vil forvente vækst i brancher som detailhandel, hotel og restauration og rengøring, som brancher med lavbetalt servicearbejde, der ikke har jobs med høje funktionsniveauer. Der er en vækst samlet set i disse brancher henover årene i tråd med teorien. Teorien vil endvidere forvente en vækst i brancher med høje funktionsniveauer. I Aarhus ses et fald i den finansielle og forsikringsmæssige branche. Byen er indlysende ikke et finansielt centrum. Derimod er der en betragtelig vækst på en række servicefelter som ejendomshandel mv., reklamevirksomhed, rådgivningsvirksomhed som advokatbranchen samt udlejningsområdet. Servicefelterne dækker både over forretningsservice og personlig service. En del af væksten indenfor disse felter er med stillinger på et højere funktionsniveau. Den sociale sektor og undervisning er relativt set det største ansættelsesområde, og det indikerer samtidig, at Aarhus er en uddannelses-by, hvor den offentlige sektor er et væsentligt ansættelsesmarked. Med denne brede beskrivelse som baggrund foretages i næste afsnit en mere målrettet undersøgelse af den sociale polarisering på teoriens præmisser.

### 6.3. Dualisering eller professionalisering? Efterprøvning af teser.

Ifølge teorier om social polarisering er forandringer i erhvervsstrukturer som følge af globalisering den væsentlige drivkraft. Overgangen fra industrisamfund til en postindustriel vidensøkonomi forandrer beskæftigelsesstrukturen.

Som en indledende beskrivelse fokuseres derfor på udviklingen i forskellige sektorer. Polariserings teorien forsøger at adskille traditionelle lønarbejderjobs i industrien overfor en servicesektor med helt basale kvalifikationer samt en servicesektor bestående af professionelle, veluddannede.

Polariserings teorien er især udviklet i en amerikansk sammenhæng, men Ibsen og Stamhus peger ligeledes på segmenteringsteorien og den duale arbejdsmarkedsteori som relevant i en dansk sammenhæng. Det danske arbejdsmarked er særligt, og omfanget af precarios jobs er lavere end i EU generelt set. Alligevel konstaterer Ibsen og Stamhus følgende:

*”Man kan også pege på, at der i dele af servicesektoren, eksempelvis rengøringsbranchen, hotel og restauration, turisme/fritid og transportsektoren er mange små og mellemstore virksomheder, som har et stort kontingent af udenlandsk*

*arbejdskraft, lønninger på eller under mindstelønningerne, skiftende og atypiske arbejdstider og en stor personalomsætning. Mange af de ansatte er desuden ikke dækket af en kollektiv overenskomst.... og deres job kan karakteriseres som 'dårlige' eller 'mindre behagelige' ud fra en generel bedømmelse af, hvad gode løn- og arbejdsvilkår er. Omvendt er der i både dele af specielt industrisektoren og ikke mindst erhvervsservicektoren og den offentlige sektor mere stabile ansættelsesforhold..." (Ibsen og Stamhus 2016: 143).*

Ibsen og Stamhus fremhæver, at segmenteringsteorien er alment anerkendt, men at der ikke har været gennemført solide empiriske studier, der dokumenterer den tværnationalt, ligesom det påpeges som vanskeligt at klassificere sektorerne entydigt og troværdigt (Ibsen og Stamhus 2016:137)<sup>82</sup>.

Strategien her er at forsøge at danne tre grupper ud fra polariseringsteorien. Der er således dannet tre grupper i årene 1986, 1996 og 2006 for at se på udviklingen i disse sektorer. Sektorerne er dannet ud fra en kombination af brancheoplysninger, socioøkonomisk status og uddannelsesniveau<sup>83</sup>.

Figur 6.5 viser opdelingen i uddannelsesniveau i personer, der højest har en kort videregående uddannelse henholdsvis personer med en højere uddannelse end kort videregående uddannelse. Andelen med højere uddannelse stiger fra under en femtedel i 1986 (17,2%) til næsten en tredjedel (29,7%) i 2006.

Den professionelle sektor er dannet ud fra personer med mere end en kort videregående uddannelse (mindst en bacheloruddannelse og minimum 15 års uddannelse) eller som er topleder eller lønmodtager på højeste eller mellemste niveau. Det er således en bred gruppe, der også indeholder offentligt ansatte med mellemlang videregående uddannelse. Den basale service er dannet ud fra brancheoplysninger om ansættelse i servicektoren, og som har et højeste uddannelsesniveau som kort videregående uddannelse. Industrisektoren er sammensat af de sekundære erhverv inklusiv bygge og anlæg<sup>84</sup>.

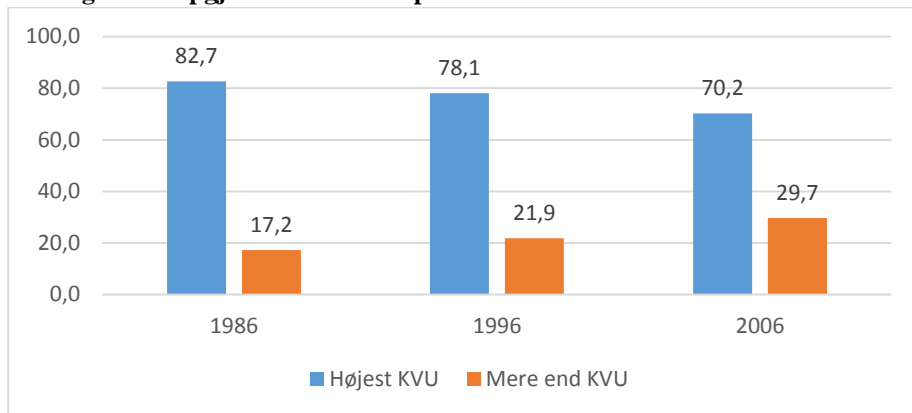
---

<sup>82</sup> Ibsen og Stamhus diskuterer især segmenteringsteorien som en mulig teoretisk modpol til neoklassisk teoris forståelse af løndannelse (2016). Polariseringstenen er mere alment optaget af udviklingen i ulighed.

<sup>83</sup> I den internationale polariseringsforskning er forsøgt en række operationaliseringer, som alle har lignende pointe som her, men som også betinges af lokale muligheder for data mv. Burgers og Musterd klassificerer arbejdsstyrken i en fordistisk traditionel industri og en post-fordistisk sektor med nye service brancher. Servicektoren opdeles endvidere efter kvalifikationsniveau / stilling (Burgers og Musterd 2002:408-409).

<sup>84</sup> Se bilag 4 for den konkrete opdeling i sektorer ved hjælp af variable.

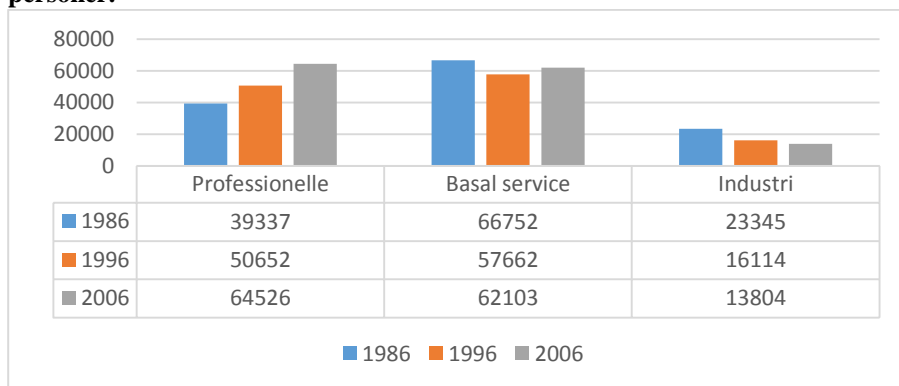
**Figur 6.5: Inddeling efter højeste uddannelsesniveau i Aarhus kommune 1986, 1996 og 2006. Opgjort som andele i procent.**



Population: 18-64 år

Ud fra teorien ville man forvente, at der over tid ville ske et fald i industrijobs og en stigning i den basale service og stigning i andel professionelle. Figur 6.6 viser udviklingen i absolutte tal.

**Figur 6.6: Udviklingen i den professionelle service, den basale service og industriområdet i 1986, 1996 og 2006 i Aarhus kommune, opgjort i antal personer.**



Figuren viser en stigning i antal professionelle og et fald i industri, mens billedet af basal service er mere uklart med det højeste antal i 1986 og det laveste antal i 1996. I forhold til teorien er der det forventede fald i industri mv., og den forventede stigning blandt professionelle, mens der tegner sig et lidt mere uklart billede af udviklingen i antallet i den basale servicesektor.



Ser vi derimod på andele i de enkelte år jf. tabel 6.2 er det tydeligt, at udviklingen i basal service ikke udvikler sig som teorien. Der er relativt set tale om et fald i den basale service. Dette hænger sammen med et stigende uddannelsesniveau i arbejdsstyrken, så andelen med en højere uddannelse er stigende. Dermed stiger andelen af personer, der arbejder på et højt funktionsniveau, og dermed stiger andelen af de professionelle på bekostning af andelen i basal service jf. teorien om professionalisering af servicesektoren. Det ser således ikke ud til, at der sker en stigning i udviklingen af en servicesektor med et lavt kvalifikationskrav.

**Tabel 6.2: Andele som er i den professionelle service, den basale service og industriområdet i 1986, 1996 og 2006 i Aarhus kommune, opgjort i procent.**

	1986	1996	2006
<b>Professionelle</b>	30	41	46
<b>Basal service</b>	52	46	44
<b>Industri</b>	18	13	10
	100	100	100

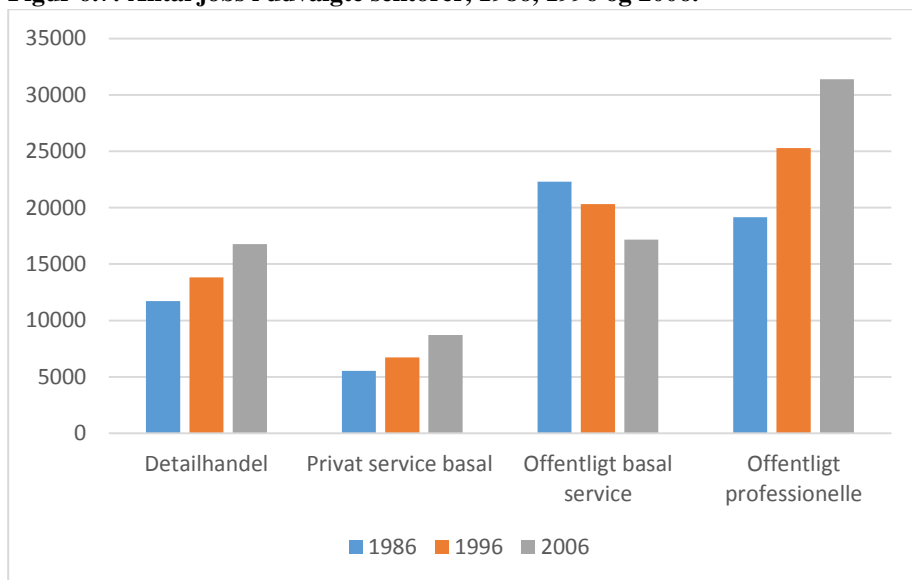
Teorien om dualisering i servicesektoren er udviklet i lande med en meget lidt udviklet offentlig sektor. Det kunne således være væsentligt at se på særlige sider i den basale service. Detailhandlen er dominerende beskæftigelsesmæssigt. Herudover kan der være grund til at fremhæve anden privat service som rengøring, hotel og restauration samt transport som sektorer af interesse i relation til dualisering (jf. Ibsen og Stamhus). Er det muligt at efterspore nogen dualisering, når det kommer hertil?

Figur 6.7. viser udviklingen i antal jobs i detailhandlen, privat service (hotel, rengøring, transport), den basale offentlige service og de offentligt professionelle<sup>85</sup>. Der er en tydelig stigning i antallet af jobs i detailhandlen og privat service, hvilket kunne understøtte polariseringstesen. Detailhandlen mv. er således i 2006 på linje med den offentlige sektor blandt den basale service. Antallet af offentligt ansatte har været stigende, men der er sket en forskydning, så der er et fald blandt personer med basal service og en stærk stigning blandt professionelle.

---

<sup>85</sup> Den offentlige sektor er opgjort som personer i brancher, der typisk omfatter det offentlige ansættelsesmarked indenfor offentlig administration mv., socialsektor, sundhed og uddannelse. Herfra er trukket branchekoder, der åbenlyst er private ansættelser. Det er således ikke givet, at alle er offentligt ansatte, men der vil langt overvejende være tale om offentlige ansættelser.

**Figur 6.7: Antal jobs i udvalgte sektorer, 1986, 1996 og 2006.**



Vi kan altså kun delvist følge forudsigelserne fra polariseringsteorien om beskæftigelsesudviklingen. Det ser imidlertid ud til, at faldet i antallet og andelen i den basale servicesektor hænger sammen med et fald i den offentlige sektor for denne gruppe. En dekomponering viser således en stigning i de mest relevante brancher i servicesektoren. I denne dekomponerede forstand med udeladelse af den offentlige basale servicesektor, finder vi træk, der harmonerer med teorien.

Men den afgørende præmis i teorien er, at indkomstudviklingen udvikler sig meget forskelligt i de tre sektorer pga. især løndannelsen. Ifølge teorien forsvinder traditionelle velbetalte lønmodtagerjobs i industrien og i stedet opstår lavtløns jobs i servicesektoren samt velbetalte jobs til de veluddannede i professionelle stillinger. Teorien foreskriver en udvikling af en dual servicesektor med en stigende indkomstulighed til følge.

Det er en standende diskussion i polariseringsforskningen, hvad der er den rette enhed at måle på – individer eller husholdninger (van Kempen 1994, Baum 1997). Beskæftigelse og uddannelse er knyttet til individet, mens indkomst deles i en husholdning. I forhold til teorien giver det imidlertid mest mening at følge indkomsterne i sektorerne, da det netop er forandringerne i erhvervsstrukturerne, der skulle være drivkræften bag ulighedsudviklingen. Dvs. at indkomster her ansues ud fra individets position.

Der er ingen oplysninger om lønindkomsterne på individniveau i alle tre årstal. Derfor antages den gennemsnitlige bruttoindkomst<sup>86</sup> som et groft mål for indkomstudviklingen i de respektive sektorer, selvom bruttoindkomsten også indeholder andre indkomstkilder end lønnen. Bruttoindkomst er også anvendt i internationale studier (f.eks. Borgegård 1997). Bruttoindkomsten afspejler i denne sammenhæng bedre indkomstgrundlaget end f.eks. den disponible indkomst, hvor f.eks. skattesystemets indvirkning har betydning. Den gennemsnitlige bruttoindkomst er god til at analysere spredning mellem sektorerne over tid. Derimod siger den gennemsnitlige bruttoindkomst ikke noget om spredning indenfor sektorerne.

Tabel 6.3 viser den gennemsnitlige bruttoindkomst i de tre år 1986, 1996 og 2006.

**Tabel 6.3: Den gennemsnitlige bruttoindkomst målt i kr. i sektorer i Aarhus kommune 1986, 1996 og 2006, samt den relative andel målt i %.**

	1986 målt i kr.	1996 målt i kr.	2006 målt i kr.	1986 Andel af professionel indkomst	1996 Andel af professionel indkomst	2006 Andel af professionel indkomst
<b>Professionelle</b>	200942	285884	358920	100	100	100
<b>Basal service</b>	124596	168797	215106	62	59	60
<b>Industri</b>	148558	225128	280891	74	79	78

Figuren viser for det første, som forventet jf. teorien, at bruttoindkomsten er højest blandt de professionelle, næsthøjest i industrisektoren og lavest i den basale servicesektor. For det andet viser tabellen, at der er meget lidt bevægelse i de relative indkomster. Især fra 1996 til 2006 er det svært at tale om nogen forandring i indkomstudviklingen. Det er ud fra dette meget vanskeligt at identificere en polariseret udvikling målt på gennemsnitsbruttoindkomsten i disse tre sektorer.

Industrisektoren har en gennemsnitlig bruttoindkomst på lige under 80% af bruttoindkomsten blandt de professionelle. Den var lidt lavere i 1986.

---

<sup>86</sup> Bruttoindkomst er defineret som personlige A-skattepligtige indkomster (løn, pensioner fra pensionskasser mv., overførselsindkomster fra offentlige kasser, honorarer m.m.); Indkomst som selvstændig (overskud af selvstændig virksomhed inkl. B-skattepligtige konsulenthonorar m.m. før fradrag af virksomhedsrenter men netto for indskud i virksomhedsordningerne); (overskud af selvstændig virksomhed kan være negativ); kapitalindkomst (renteindtægter m.m.); Indkomster fra udlandet (løn, pension, kapitalindkomst og erhvervsindkomst m.m.). Der er enkelte databrud – vigtigst bruttoficeringen af revalidering og kontanthjælp i 1990 og 1994 samt afskaffelse af lejeværdi af egen bolig i 1990. Der er ikke taget højde for disse databrud i beregningerne.

Bruttoindkomsten i sektoren med den basale service ligger på ca. 60% af bruttoindkomsten blandt de professionelle. Dette har forandret sig meget lidt gennem de tre år.

Det er således meget vanskeligt med dette mål at understøtte tesen om en dualisering i servicesektoren. Der er en ulighed i bruttoindkomsten mellem de professionelle og ansatte i den basale servicesektor, men uligheden tenderer til at være konstant over tid.

Det er imidlertid relevant at dekomponere sektoren med den basale service, da der kan være tale om en sektor med en række modsatrettede træk. I det følgende deler vi den basale sektor op i tre komponenter. Tabel 6.4 viser udviklingen i bruttoindkomsten blandt personer i detailhandlen i den basale service, privat service i basal sektor (hotel, rengøring, transport) og offentligt ansatte i den basale service. Dette sammenlignes med offentligt ansatte blandt de professionelle og sat i forhold til gennemsnitsbruttoindkomsten for de professionelle.

Tabellen viser for det første forhold omkring offentligt ansatte. Bruttoindkomsten i den basale service for offentligt ansatte ligger på niveau med gennemsnittet i branchen, og har været stigende gennem perioden. De offentligt ansatte med kort uddannelse har altså indsnævret forskellen til de professionelle gennem perioden. De professionelle offentligt ansatte ligger lidt under niveau blandt de professionelle.

I forhold til teorien er det for det andet nok så interessant, at man kan notere et fald i bruttoindkomst over tid i detailhandlen. Det er altså den største sektor i den basale private service, som har været voksende antalsmæssigt, der samtidigt falder bagud målt i bruttoindkomst. Udviklingen i bruttoindkomst er gået lige modsat de offentligt ansatte i den basale service sektor. I 2006 har detailhandlen mv. under 50% af gennemsnitsbruttoindkomsten blandt professionelle, og med 12 procentpoints forskel på gennemsnitsbruttoindkomsten i den basale service. Dette kunne indikere små træk, der ligger i tråd med polariseringsteorien. Da detailhandlen trods alt udgør en mindre del af den samlede beskæftigelse findes disse tendenser ikke i de generelle træk for udviklingen. For det tredje er mønsteret for anden basal privat service (hotel, transport og rengøring) ikke helt så entydigt.

I forhold til polariseringsteorien er det tydeligt, at den offentlige sektor spiller en uhyre stor rolle i en by som Aarhus beskæftigelsesmæssigt. Trækkene for den offentlige sektor påvirker således også gennemsnitsmålene. En eventuel dual udvikling viser sig først, når man dekomponerer den basale sektor, og selv her er trækkene ikke entydige eller dramatiske. Dette er i tråd med Esping-Andersens pointeringen af betydningen af den omfattende beskæftigelse i den offentlige sektor i de nordiske lande:

If the welfare state is service intensive, it will bias service employment trends; if it provides a high social wage guarantee, the scope for a low-wage-based service economy is sharply reduced (Esping -Andersen, 1993:33).

Dette er et af de særtræk ved Aarhus, der adskiller beskæftigelsesstrukturen fra de globale byer, og som viser betydningen af velfærdsstaten for udviklingen af en polariseret beskæftigelsesstruktur i en by som Aarhus.

**Tabel 6.4: Den gennemsnitlige bruttoindkomstmålt i andel af den gennemsnitlige bruttoindkomst for professionelle i Aarhus kommune i 1986, 1996 og 2006.**

	1986	1996	2006
<b>Basal service (i alt)</b>	62	59	60
<b>Detailhandel</b>	54	51	48
<b>Privat service basal</b>	56	57	54
<b>Offentligt basal service</b>	55	58	61
<b>Offentligt professionelt</b>	89	89	93
<b>Professionelle (i alt)</b>	100	100	100

#### 6.4. Polarisering ved udstødning? Efterprøvning af tese.

For at se på udstødning af arbejdskraft er det relevant at skelne mellem de permanente ydelser og de midlertidige ydelser. Angående de midlertidige ydelser er den langvarige modtagelse af ydelsen mest relevant. Derfor defineres modtagere af midlertidige ydelser over et halvt år i et kalenderår som langvarige modtagere af midlertidige ydelser.

Først analyseres udviklingen i andel, der modtager ydelser for at se, om der er et mønster i en øget udstødning af arbejdskraft, som modtager ydelser.

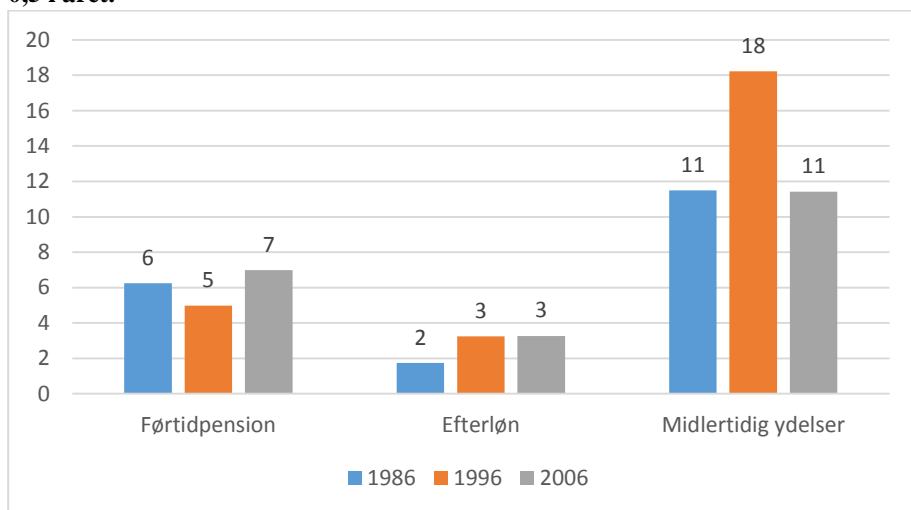
Figur 6.8 viser andelen i de erhvervsaktive ældre (18-64 år) som modtager offentlige ydelser langvarigt. Der skelnes mellem personer, der er tilkendt en førtidspension, personer, der har valgt at modtage efterløn og personer, der modtager midlertidige ydelser i mere end halvdelen af året.

Efterlønsordningen er et velfærdsgode, som i princippet er en selvvalgt tilbagetrækningsordning. Ordningen kan ikke blot forstås som udstødning fra arbejdsmarkedet, selvom nogle efterlønsmodtagere ikke har haft bedre alternative valgmuligheder. En mindre andel overgår f.eks. fra ledighed til efterlønsordningen. Flertallet oplever det som en gunstig tilbagetrækningsordning (Goul Andersen og Jensen 2011), så analytisk er efterløn en helt anderledes permanent ydelse end førtidspensionen. Der ses derfor bort fra efterløn i kommende analyser af udstødning.

I de midlertidige ydelser indgår arbejdsløshedsdagpenge, kontanthjælp, revalidering, sygedagpenge, aktivering og orlov.

Andelen på førtidspension faldt fra 1986 til 1996 men er steget til et højere niveau i 2006. Andelen der har valgt at anvende efterlønsordningen steg fra 1986 til 1996, men er konstant fra 1996 til 2006. Andelen der modtager midlertidige ydelser er ensartet i 1986 og 2006, mens andelen var væsentligt højere i 1996.

**Figur 6.8: Andel af befolkningen i de erhvervsaktive aldre 18-64 år fordelt på førtidspension, efterløn og midlertidige ydelser med en ydelsesgrad mere end 0,5 i året.**



Konklusionen er, at det er svært at se et klart mønster i andelen, der langvarigt midlertidigt eller permanent modtager offentlige ydelser. Andelen er næsten identisk i 2006 som i 1986, hvis man ser bort fra efterlønsordningen. I 1996 modtog betydeligt flere langvarigt midlertidige ydelser.

Men en ting er, hvorvidt andelen er stigende eller faldende. Noget andet er om gruppen indkomstmæssigt falder bagud i forhold til de andre grupper. En sammenligning i bruttoindkomsten med udviklingen blandt professionelle giver et billede, der er sammenligneligt med personer i brancherne.

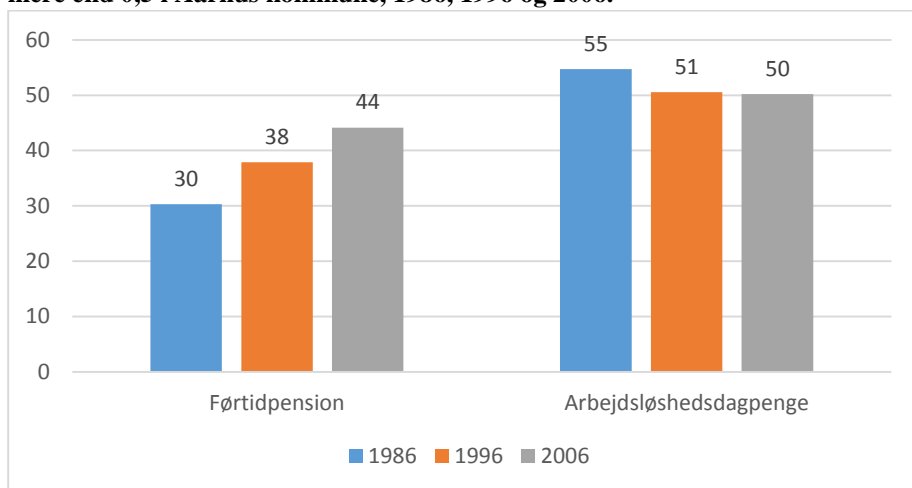
Figur 6.9 viser udviklingen i den gennemsnitlige bruttoindkomst for førtidspensionister og personer på arbejdsløshedsdagpenge<sup>87</sup>. Figuren viser, at den

<sup>87</sup> Nogle midlertidige ydelser har ændret status og beregning, så bruttoindkomsten er mere standardiseret ved at anvende arbejdsløshedsdagpenge (der også er den dominerende ydelse).

gennemsnitlige bruttoindkomst for førtidspensionister har været svagt stigende. Forandringer i måden at opgøre bruttoindkomst kan spille ind, men reformen i 2001 har også ændret udmålingsbestemmelsen, så den var mere gunstig for flere grupper af førtidspensionister<sup>88</sup>.

For dagpengemodtagere ses et mindre fald fra 1986 til 1996 og et konstant niveau omkring 50% af den gennemsnitlige bruttoindkomst for professionelle. Samlet set viser figuren ikke en udvikling, hvor gruppen på førtidspension eller langvarigt arbejdsløshedsdagpenge polariseres i forhold til gruppen af professionelle. Den gennemsnitlige bruttoindkomst er betydeligt lavere, men den forværres ikke henover perioden.

**Figur 6.9: Den gennemsnitlige bruttoindkomst for gruppen af førtidspensionister og ledige på arbejdsløshedsdagpenge med en ledighedsgrad mere end 0,5 i Aarhus kommune, 1986, 1996 og 2006.**



## 6.5. Delkonklusion.

Dette kapitel har efterprøvet tre hyppigt anvendte teser om sammenhænge mellem globaliseringen og en økonomisk omstrukturering, der forandrer erhvervsstrukturerne og indkomsterne i byen i en bevægelse fra industrisamfund til postindustrielt vidensøkonomi. Teorien om den sociale polarisering forudsætter, at der både absolut og relativt sker en forandring i erhvervene, hvor beskæftigelsen i industrien bliver

---

<sup>88</sup> Førtidspension blev med reformen i 2001 ændret fra fire takster til en takst på dagpengeniveau. Især for de to mindste takster var det en forbedring (ændring i regler om medicintilskud kunne dog modvirke denne effekt).

mindre, men samtidig at både højindkomst jobs og lavindkomst jobs i servicesektoren vokser.

Analysen af Aarhus viser, at der sker en forskydning i beskæftigelsen, hvor der bliver færre ansat i industrien og flere ansatte i servicesektoren. Flere i Aarhus får jobs i lønmodtagerjobs med højere funktionsniveau over tid, og uddannelsesniveauet hæves over tid i byen.

I en tredeling mellem den basale service, industrisektoren og de professionelle er det vanskeligt at dokumentere en polarisering målt på den gennemsnitlige bruttoindkomst. Der er en betydelig ulighed mellem de tre sektorer, men der kan ikke dokumenteres et øget skel over tid.

En dekomponering af servicesektoren, hvor der især foretages en adskillelse mellem den offentlige service og de mest udsatte brancheområder i den private service synes at kunne afdække mindre spor i en polariseret retning. Detailsektoren ser således ud til at blive ringere stillet over tid. Selvom detailsektoren er stor og voksende over tid i Aarhus bliver denne udvikling imidlertid overskygget af anden udvikling i servicesektoren.

Den samlede konklusion er derfor, at selvom der i nogle mindre brancheområder kan findes tendenser i tråd med Sassens teser, så er det samlede billede ikke mindst pga. en stor offentlig sektor, at det er vanskeligt generelt at dokumentere en polariseret udvikling i tråd med Sassens teori. En del af forklaringen på dette hænger ifølge analysen sammen med, at byen har en dominerende offentlig sektor med mange middelindkomstjobs. Analysen synes at understøtte Hamnetts tese om en professionalisering af servicesektoren. Flere er bedre uddannede og varetager jobs på et højere funktionsniveau også i servicesektoren.

Burgers fremhæver, at den sociale polarisering i europæiske byer bedre forstås i sammenhæng med en stigende udstødning fra arbejdsmarkedet. Den kortfattede analyse af den langvarige udstødning fra arbejdsmarkedet målt ved førtidspension og arbejdsløshedsdagpenge synes ikke at finde støtte i analyser på den gennemsnitlige bruttoindkomst. Hvorvidt, der kan efterspores udstødning og stigende fattigdomsproblemer blandt grupper af personer med lav arbejdsmarkedstilknytning analyseres mere grundigt i anden del af undersøgelsen. Her inddrages Burgers pointer om immigranternes position i analysen. Udstødningstesten kan således ikke på hværende grundlag fuldstændig afvises, men den finder ingen støtte.

Det er muligt, at analyser med andre mål end den gennemsnitlige bruttoindkomst ville kunne rykke på resultaterne. Her synes især ønsket om at kunne rense for kapitalindkomst at være ønskelig. Det er imidlertid de højeste indkomster, der også har de største kapitalindkomster, så det er ikke forventeligt, at nye analyser som følge heraf ville lede til andre konklusioner. Det er samtidig muligt, at analyser, hvor



husstanden inddrages som grundenhed ville rykke betydeligt på analyserne. Ud fra polariseringsteorien er individet den naturlige grundenhed. Men i senere analyser af udviklingen i fattigdom inddrages husstanden som grundenhed.

Rent teoretisk synes udviklingen i Aarhus ikke at følge et social polariseringsmønster for globale byer, selvom Aarhus som andre nordiske byer også ændrer karakter som følge af de-industrialisering. Sassen er optaget af, at de globale byer som centrum i en global økonomi får en ny central og koordinerende rolle i økonomien, hvor staterne tiltagende mister betydning som følge af globaliseringen. Det er åbenlyst, at Aarhus ikke indtager en sådan international koordinerende rolle på linje med de globale byer. Det er samtidig tydeligt, at Aarhus som by er dybt indlejret i en dansk velfærdsstat, hvor ikke mindst uddannelsessektor, beskæftigelsen i den offentlige sektor og den sociale sikring er en betydelig del af byens sociale situation. Det er således karakteristisk, at statens institutioner spiller en begrænset rolle i teorierne om de globale byer i forhold til de globale økonomiske drivkræfter. Her peger analysen af Aarhus på betydningen af byens indlejring i et velfærdsstatsligt institutionelt set-up. Det synes afgørende, at få velfærdsstatens rolle med ind i analyserne af udviklingen af ulighed i byen.

## Kapitel 7: Velfærdsstatens betydning for fordeling og økonomisk ulighed i Aarhus

### 7.1. Indledning

Den nationale fordelingspolitik er en væsentlig komponent i et lands økonomiske ulighed. Den komparative velfærdsforskning viser, at de nordiske universalistiske og medborgerskabsbaserede velfærdsstater over en lang periode har de laveste fattigdomsrater og den mindste økonomiske ulighed. Teorier om velfærdsregimer peger på, at den nationale politik er en væsentlig komponent til forklaring i forskelle på økonomisk ulighed i forskellige lande.

Selv om de nordiske lande har relativ lav ulighed stiger uligheden selv i disse lande. Dette kunne hænge sammen med forandringer i den førte fordelingspolitik. I undersøgelsen af drivkræfter til økonomisk ulighed i Aarhus kommune er en analyse af forandringer i fordelingspolitikken et naturligt studieobjekt.

I dette kapitel skal følgende tese forfølges:

De nationalpolitiske beslutninger om *fordelingspolitikken* har mindsket kompensationen for personer uden arbejdsindkomster og mindsket omfordelingen gennem skattesystemet. Hvis beslutninger om mindsket kompensation især rammer grupper, som der er mange af i Aarhus vil dette medføre en højere ulighedsudvikling i Aarhus end i Danmark som helhed.

Først redegøres for forandringer i skattesystemet og dernæst forandringer i overførselsindkomsterne. Efterfølgende analyseres skattesystemet og overførselsindkomsternes betydning for den økonomiske ulighed.

### 7.2. Nyere udvikling i velfærdsstatens sociale sikring med henblik på ulighedsskabende tiltag.

Der er lidt forskellige tolkninger af forandringerne i de offentlige overførselsindkomster. Overordnet kan vi skelne mellem de varige og midlertidige forsørgelsesydelse samt engangsydelser og studiestøtte. Det vil være for omfattende at gennemgå udviklingen i alle typer af sociale ydelser, så der vil være nogle nedslag på bestemte typer af udviklinger og dominerende tolkninger af udviklingen. Der vil især blive fokuseret på udmålingsbestemmelserne, da de er centrale for indkomsten selvom andre dele af filtreringsmekanismerne (Rold Andersen 1974) som personkreds, tildelings- og varighedskriterier selvfølgelig også er væsentlige for muligheden af at modtage overførselsindkomst. I det følgende skitseres kort

udviklingen i arbejdsløshedsdagpenge, efterløn, sygedagpenge, førtidspension, folkepension og kontanthjælp<sup>89</sup>. Der bliver især sat fokus på kontanthjælpsområdet, da det er her de mest betydningsfulde ændringer i relation til det nederste sikkerhedsnet ses.

Arbejdsløshedsdagpengene har i perioden 1983-2007 været præget af stærk kontinuitet i udmålingsbestemmelsen på 90 % af tidligere indkomst, dog med et dagpengeloft der i praksis giver dagpengesystemet en tendens til et flat-rate system, hvor langt størstedelen af dagpengemodtagerne modtager det maksimale beløb (Clasen, Kvist og van Oorschot 2001). Derimod har der været en række forandringer i optjeningsbestemmelserne, varighedsbegrænsningen, rådigheds- og deltagelseskravene.

Dagpengesystemet er i perioden 1983-2007 stadig et dominerende forsørgelsessystem for personer i arbejdsstyrken. Der har ikke været forandringer i udmålingsbestemmelsen<sup>90</sup>, men dog i en række andre bestemmelser, men samlet vurderes systemet ikke i sig selv at have været en 'driver' af ulighed trods den forkortede periode til 4 år<sup>91</sup>. Udmålingsbestemmelsen vil typisk også sikre mod relativ fattigdom<sup>92</sup>.

Efterlønsordningen blev indført i 1979 med henblik på at trække ældre arbejdskraft ud af arbejdsstyrken, så der blev plads til yngre ledige på arbejdsmarkedet. Det kunne samtidigt afhjælpe et nedslidningsproblem blandt ældre lønmodtagere. Der har i perioden fra 1983 til 2007 været en del reformer af efterlønnen, der alle har skærpet adgangskravene, tildelingsbetingelserne og til dels også udmålingsbestemmelserne, men efterlønsordningen kan ikke betragtes som en driver i ulighed og sikrer også mod relativ fattigdom.

Sygedagpenge regulerer både forsørgelse til personer, der er syge og fraværende fra arbejdsmarkedet og personer på barsel. Med hensyn til sygedagpenge er der ikke blevet ændret i udmålingsbestemmelserne, men der er løbende gennemført en række andre ændringer f.eks. i varighedsbegrænsningen. Sygedagpenge og ordninger med

---

<sup>89</sup> Jeg fravælger at se på børnefamilieydelse, revalidering, fleksjob og skånejob, særlige tillæg i aktivering mv. selvom de ud fra en fuldstændighedsbetragtning kunne komme på tale.

<sup>90</sup> I 1996 indførtes 'ungeindsatsen', der bestod i en halvering af dagpengesatsen for de 18-24 årige uden en kompetencegivende uddannelse efter 6 mdr. på dagpenge.

<sup>91</sup> Det kan diskuteres om nedsættelsen til to år i 2011 (og stadfæstet i 2015 efter længere uro og forskellige tiltag), ændrer denne vurdering, men er ikke relevant for data i denne undersøgelse (se Bøggild Christensen 2017)

<sup>92</sup> Målt ved 50 % af den disponible medianindkomst.

løn under sygdom for ansatte sikrer mod relativ fattigdom, og har ikke været en driver i den stigende ulighed<sup>93</sup>.

Førtidspensionen er i perioden fra 1983-2007 reformeret flere gange med grundreformen fra 1984 som udgangspunktet (Jonasen 1998). Reformen samlede en række forskellige lovgivninger<sup>94</sup>, og der blev udviklet et system med fire forskellige ydelsesniveauer i førtidspensionsudmålingen til kompensation af en persons erhvervsevnetab<sup>95</sup>. Førtidspension tildeltes i 1984 personer mellem 18 og 67 år, der varigt ikke kunne forsørge sig selv pga. fysiske, psykiske eller sociale omstændigheder. I 2003 reformeres udmålingsbestemmelsen, så der indføres et ydelsesniveau på niveau med max. dagpenge. Førtidspensionen og ændringerne heri har ikke været driver i ulighed eller relativ fattigdom.

Det danske pensionssystem er et sammensat system, der består af en række forskellige ordninger. Som fundament udgør folkepensionen det grundlæggende sikkerhedssystem for pensionister, der er danske statsborgere og fyldt 67 år før 1999. I 1999 sænkedes pensionsalderen til 65 år. Man optjener endvidere rettighed til folkepension i forhold til at have haft bopæl i landet. Fuld folkepension udløses ved 40 års bopæl i Danmark. Dvs. personer, der ikke har opholdt sig i landet i lang tid ved overgang til pension modtager en relativ nedsat ydelse<sup>96</sup>.

Systemet bygger på en grundydelse samt en række tillægsydelser, som den enkelte kan komme i betragtning til alt efter den øvrige situation. Herudover er der en række ordninger. Ved siden af folkepensionssystemet eksisterer ATP (Arbejdsmarkedets tillægspension) for personer, der har haft arbejde, hvor der er indbetalt til ATP. Der er endvidere udviklet et pensionssystem udbygget gennem de kollektive overenskomster, og der er en række personer, der har tegnet en privat pensionsordning. Der er således tale om et sammensat pensionssystem med flere søjler.

Det danske pensionssystem er undergået en lille revolution fra slutningen af 1980'erne til i dag. Det er på en måde blevet stærkt privatiseret (Goul Andersen 2012). Helt central står udbygningen af arbejdsmarkedspensionerne gennem de kollektive overenskomster. På en måde er pensionsområdet blevet forandret uden, at der er

---

<sup>93</sup> Der har bestået et socialpolitisk problem i, at personer faldt ud af sygedagpenge pga. varighedsbegrænsningen uden at være raske, hvorfor de ofte er overgået til en betydeligt ringere sikring som kontanthjælp eller privat forsørgelse (Jonasen 1998:209). Dette er delvist modvirket med reformen i 2013.

<sup>94</sup> Invalidepension, enkepension og førtidig folkepension fik samlebetegnelsen førtidspension.

<sup>95</sup> De fire niveauer var: Almindelig førtidspension, forhøjet almindelig førtidspension, mellemste førtidspension, højeste førtidspension.

<sup>96</sup> De omtales som de såkaldte brøk-pensionister og består især af indvandrere med kortere opholdshistorik.

truffet særlige politiske beslutninger i Folketinget på feltet. På trods af de store forandringer er resultatet et ret lighedsorienteret system, der holder en stor sikring for personer uden særlige personlige pensioner (Goul Andersen 2012). Dette opnås gennem de supplerende ydelser til folkepensionen, der i praksis betyder, at de fleste pensionister har levevilkår der mindst svarer til dagpengeniveauet.

Kontanthjælpen er jf. skema 7.1. blevet justeret en række gange siden bistandslovens ikrafttræden i 1976. I begyndelsen var udmålingskriteriet ”at det modvirkes, at pågældendes og familiens hidtidige levevilkår i væsentlig grad forringes” (Bistandsloven § 37), hvilket lå i forlængelse af den socialpolitiske tryghedsmålsætning, hvor man netop ville sikre forsørgelsesproblemet ved tilfælde af en social begivenhed. Systemet blev dog ændret flere gange for at hindre meget høje niveauer for kontanthjælp til enkeltpersoner, og der indførtes fast-takst system i 1986 (Jonasen 1998:212). De faste takster sonder imidlertid i forhold til alder, forsørgerstatus og boligsituation.

**Skema 7.1: Kontanthjælp 1983-2007. Filtreringsmekanismernes udvikling**

	Tildeling	Varighed	Udmåling
1976	Ingen selvforsørgelse Gensidig forsørgerpligt Ingen opsparing / formue	Ingen varighedsbegrænsning	Skøn
1986		Uændret	Faste takster afhængigt af alder, boligsituation, forsørgerstatus
2002	Optjeningsprincip til fuld kontanthjælp (7 år)	Uændret	Starthjælp Nedsat kontanthjælp efter 6 mdr.
2004		Uændret	Kontanthjælpsloft et

I flere omgange har selektive grupper f.eks. de unge fået nedsat udmålingen af ydelsen begyndende med ’sultecirkulæret’ i 1982, hvor studerende afskæres fra kontanthjælp. Ydelsen nedsættes igen i 1995, parallelt med, at der også sker en stramning i dagpengesystemet for de under 25 årige, ligesom der sker stramminger i 1998 og 2002 (Jonasen 2002). Disse ændringer følger ligeledes en international trend, hvor

minimum indkomstdækningen er blevet udhulet i de fleste velfærdsstater (Kuivalainen og Nelson 2011).

Særlig central for udmålingsbestemmelserne har været indførelsen af starthjælp og nedsat kontanthjælp efter 6 mdr. i 2002 og kontanthjælpsloftet med forliget 'Flere i arbejde' fra 2003, der især er målrettet gruppen af flygtninge og indvandrere. Forandringerne i kontanthjælpen drejer sig om indførelsen af starthjælpen og introduktionsydelsen<sup>97</sup>, der giver en særlig lav ydelse lidt afhængig af familiær situation. Enlige forsørgere modtager i starthjælp ca. 60 % af kontanthjælpsniveauet. Gifte / samlevende forsørgere modtager ca. 50 % af kontanthjælpsniveauet. For ikke-forsørgere er niveauerne en smule højere (64 % henholdsvis 53 %), mens det for unge under 25 er tæt på den ordinære kontanthjælp<sup>98</sup> (82 % - 99 %). Starthjælpen rammer altså især familier med børn men også ikke-forsørgende voksne. Ydelserne for både udeboende og hjemmeboende unge er i øvrigt meget lave i forhold til gennemsnitsindkomster, men bliver ikke påvirket dramatisk ved starthjælpen.

Endvidere blev ved samme lejlighed indført nedsat kontanthjælp efter 6 mdr. modtagelse af kontanthjælp. Kontanthjælpsloftet gældende fra 2004 omfatter familier, hvor én person modtager kontanthjælp i mere end 6 måneder<sup>99</sup>. De officielle begrundelser for disse stramninger er ønsket om at incitamentsrette de sociale ydelser, så de følger princippet om, at det altid skal kunne betale sig at arbejde (Regeringen 2002).

Det er især familier blandt indvandrere, der er blevet ramt af disse stramninger (Hansen, Hansen og Hussain 2009), og en del politikere fra f.eks. Dansk Folkeparti har ved flere lejligheder også fremhævet, at det har været en væsentlig motivation for

---

<sup>97</sup> I 1998-99 eksisterede en lignende såkaldt integrationsydelse. Da starthjælpen gælder alle landets borgere og introduktionsydelsen referer til starthjælpen er der ikke formelt set tale om diskrimination, som kunne være et problem ved en tidligere integrationsydelse (Hansen og Hansen 2004)

<sup>98</sup> Egne beregninger på baggrund af: (Rådet for Socialt udsatte 2003:23).

<sup>99</sup> Der er endvidere en senere stramning af betydning, der dog ikke er relevant i perioden 1983-2007. Indførelsen af 300 timers reglen i 2007, som i 2009 udvidedes til en 450 timers regel peger i samme retning. Reglen betyder, at ægtepar, hvor mindst en af ægtefællerne modtager kontanthjælp inden for en periode på 2 år skal demonstrere 450 (senere udmøntet som 225 timer inden for et år) timers udstøttet beskæftigelse for at oppebære retten til kontanthjælp. I 2011 med Thorning regeringen afskaffes de såkaldte 'fattigdomsydelser', og den generelle kontanthjælp er gældende. I 2015 med Løkke-regeringen genindføres ny variant af kontanthjælpsloft, starthjælp og timeregulering.

at få indført disse stramninger. Det kunne sende et signal til omverdenen, der skulle dæmpe indvandringen til Danmark.<sup>100</sup>

Der tegner sig et samlet billede af, at det især er over for gruppen af unge og gruppen af indvandrere og flygtninge, at udmålingsreglerne i kontanthjælpen har været målrettet en lavere social sikring. Der har været løbende stramninger for de unge ikke mindst siden 1995. Stramninger for flygtninge og indvandrere er især siden 2002<sup>101</sup>. Vi må derfor forvente, at grupper blandt unge og grupper blandt indvandrere, der i længere perioder modtager kontanthjælp vil befinde sig i de indkomstmæssige nederste lag. Da der antalmæssigt ikke er tale om store grupper vil det sandsynligvis have begrænset gennemslag i ulighedsanalyser for Aarhus, men nok i højere grad for fattigdomsanalyserne i anden analysedel.

### 7.2.1. Regulering af sociale ydelser.

Så vidt en hurtig gennemgang af især udmålingsbestemmelserne for de mest centrale sociale ydelser. I et indkomstperspektiv er regulering af de årlige takster for de enkelte ydelser også væsentlig. Reguleringen af de sociale ydelsers niveau fra år til år er omdiskuteret. Man kan principielt forestille sig mindst tre forskellige måder at regulere de sociale ydelser. For det første kunne man lade være med at regulere. For det andet kunne man regulere i fht. prisudviklingen / inflationen, eller for det tredje kunne man regulere med lønudviklingen.

At undgå at regulere de sociale ydelser vil hurtigt resultere i, at de sociale ydelsers købekraft ville falde. Personer afhængige af sociale ydelser vil blive absolut fattigere år for år, som følge af realindkomstilbagegang. Et naturligt scenarie er, at der bliver et politisk pres for ofte at hæve taksterne. Regulering i fht. prisudviklingen sikrer købekraften, men de sociale ydelser vil typisk tabe terræn i fht. lønudviklingen, og afstanden mellem løn og sociale ydelser øges. Reguleringen sikrer et stabilt levestandard, der sikrer mod absolut fattigdom. En regulering af de sociale ydelser i fht. lønudviklingen er en naturlig måde at sikre, at de sociale ydelser udvikler sig i takt med reallønsudviklingen, så afstandene mellem sociale ydelser og lønudvikling ikke øges, eller med andre ord at indkomstforskelle mellem personer i arbejde og personer,

---

<sup>100</sup> I folketingets behandling fremkom Søren Krarup (DF) med følgende vurdering: *"Jeg siger, at succeskriteriet er, at der er kommet færre til landet. Det er sådan, jeg ser det, og så er det klart, at de, der er kommet, og de, der altså skal blive her, selvfølgelig skal integreres. Der synes jeg, det er i orden, at man finder på forskellige måder, hvorpå denne integration kan lykkes. Men jeg ser i hvert tilfælde lovens egentlige formål som netop at begrænse tilstrømningen i overensstemmelse med regeringens tale om en ændret udlændingepolitik."*

<sup>101</sup> Dog kunne nævnes den særlige integrationsydelse i 1998-99, der også er målrettet indvandrere.

der modtager ydelser ikke øges. Denne regulering sikrer mod udvikling af øget ulighed.

I gennem 1980'erne var der ingen faste politikker for regulering. I begyndelsen af 80'erne foretog man ingen regulering af f.eks. dagpengene frem til 1986 af besparelseshensyn, hvilket udhulede dagpengenes realværdi en del. Siden 1990 har de sociale ydelser været reguleret med lønstigningstaksten, hvilket så til gengæld har betydet, at ydelserne stort set ikke i øvrigt er blevet generelt reguleret<sup>102103</sup>. Imidlertid besluttede man, at der ikke skulle være en fuld regulering af de sociale ydelser i fht. lønudviklingen. Udviklingen i de sociale ydelser reguleres med 0,3 % point mindre end lønudviklingen, som den var to år tidligere. En teknisk beregning af lønudviklingen medvirker også tendentielt til en ikke fuld kompensation<sup>104</sup>. På den måde er der over en længere årrække udviklet et stigende gab mellem niveauet for lønindkomst og niveauet for sociale ydelser. De sociale ydelser kompenserer således over tid en mindre del af en tabt lønindtægt. Den sparede udgift til de sociale ydelser lægges i den såkaldte sats-pulje som midler, der uddeles til en række sociale projekter.

Samlet set betyder reguleringsordningen, at der over tid skabes en stigende ulighed mellem personer i arbejde og personer, der modtager sociale ydelser. Der er f.eks. et reguleringsefterslæb på arbejdsløshedsdagpengene på ca. 7.000 kr. fra 1994 til 2007<sup>105</sup>. I tillæg til de besparelser der fandt sted i løbet af 80'erne har det bevirket, at der over tid har udviklet sig en stigende ulighed mellem lønindkomster og overførselsindkomsterne. LO har opgjort, at den gennemsnitlige kompensationsgrad i dagpengesystemet for en lønmodtager er faldet fra 77 % i 1982 til 52 % i 2007 (Bundesen 2011:165).<sup>106</sup>

---

<sup>102</sup> Ordningen er i international sammenligning enestående generøs. Der er i øvrigt indført små justeringer af udmåling på enkelte ydelser jf. ovenfor.

<sup>103</sup> Med skattereform 2012 indføres som finansiering af reformen, at sociale ydelser skal reguleres med inflationstaksten fra 2016-2023.

<sup>104</sup> Udregningen af løn er ret teknisk jf. Lov om en satsreguleringsprocent § 3 stk. 3. Lønnen beregnes som en vejet bruttoårsløn for henholdsvis arbejdere og funktionærer fratrukket arbejdsmarkedsbidrag. Bl.a. har enhedslisten gentagne gange forsøgt at vise reguleringsefterslæb i fht. timelønnen f.eks. i 2008:

<https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=122012>

Finansministeriet afviser imidlertid denne sammenligning:

<http://www.ft.dk/samling/20072/lovforslag/1188/pgf/35/spm/2/svar/574205/600543/index.htm>

<sup>105</sup>

<http://www.ft.dk/samling/20072/lovforslag/1188/pgf/35/spm/2/svar/574205/600542.pdf>. Tabel 13.

<sup>106</sup> Dagpengekommissionen peger på, at beregninger af kompensationsgrad afhænger af om der er tale om brutto eller nettoopgørelser, og om det er inklusiv eller eksklusiv pension (Dagpengekommissionen 2015).



### 7.3. Tolkninger af udviklingen i sociale ydelser frem til 2007.

Udviklingen i overførselsindkomster er blevet tolket på en række tidspunkter af forskellige forskere og aktører. Hovedindtrykket af tolkningerne synes at være, at vi undertiden ser en række radikale forandringer i ordninger men ret få egentlige nedskæringer<sup>107</sup>. Det er konklusionen, både når vi ser på det samlede udgiftsniveau og på udmålingsbestemmelser. Til at understøtte denne vurdering fremhæves centrale iagttagere.

Jan Plovsing leverede i midten af 1990erne i en udbredt lærebog en meget positiv tolkning:

*"Hovedkonklusionen må derfor være, at velfærdsstatens socialpolitiske ordninger faktisk er udbyggede i 1980erne og 1990erne taget som helhed. Nogle ordninger er indskrænkede, men flere er forbedrede, hvorved velfærdsstaten gradvist er ændret. Det er især ydelserne til børnefamilierne, de studerende og de ældre, som er blevet udvidede og forbedrede. Mere generelt kan man sige, at de sociale ydelser i stigende grad retter sig mod normalbefolkningens normalproblemer."* (Plovsing 1996:80)

Plovsing henviser her f.eks. til SU reformen i 1988 og børnefamilieydelsen i 1987. SU reformen forbedrede i høj grad de studerendes vilkår og gjorde uddannelsesstøtte universel og stort set uafhængig af forældres indkomst. Med børnefamilieydelsen indførtes et økonomisk tilskud til hvert barn i familier, hvor tilskuddets størrelse bliver reguleret med barnets alder.

En lignende konklusion når Green Pedersen om udviklingen i 1990erne:

*"Ser man på ordningerne under et, er der ingen drastiske beskærelser eller afskaffelser, bortset fra ordninger der var tænkt midlertidige såsom sabbatorloven. Der er imidlertid betydelig variation i, hvordan ordningerne har klareret sig, hvilket afhænger af, om de er universelle, selektive eller arbejdsmarkedsrelaterede."* (Green Pedersen 2002:72)

Det er også hovedkonklusionen i en nyligt udført analyse (Goul Andersen 2012). Der er foregået en del væsentlige forandringer f.eks. på pensionsområdet, men det kan ikke blot tolkes som nedskæringer.

Hvis man følger dette spor kan man også pege på forbedringer og udbygning i den sociale sikring i nyere tid. Barselsorloven i 2003 forbedrede de økonomiske vilkår under barsel for større dele af befolkningen<sup>108</sup>. Førtidspensionsreformen i 2003

---

<sup>107</sup> Dette gælder dominerende tolkninger både angående 80ernes, 90ernes og 00ernes udvikling.

<sup>108</sup> Selvom børnepasningsorloven blev afskaffet ved samme lejlighed øgedes de samlede statslige udgifter til familier under et med den nye barselsorlov.

omlagde det gamle ydelsessystem, hvor der var flere graduerede ydelser til et fast ydelsesniveau på niveau med arbejdsløshedsdagpengene. For et mindretal er dette nye system potentielt mindre gunstigt, men for størstedelen af nye bevillinger til førtidspension resulterer dette i en økonomisk forbedret situation. Den særlige ældrecheck, der blev gennemført ved finanslovsaftalen i 2002 er ligeledes et eksempel på en ekspanderende ydelse. Der er således også indikationer på en mere udbygget social sikring frem til 2007 ud over de begrænsninger som blev fremhævet i forrige afsnit.

Endvidere finder vi tolkninger, der betoner at den sociale sikring er under forandring (Bundesen 2008). Hvor tidligere tiders socialpolitik med indførelsen af bistandsloven i 1976 var funderet i en tryghedsmålsætning og et indkomstbortfaldsprincip gennem en skattebetalt universel sikring, er det andre målsætninger og principper, der i dag ligger til grund. De sociale ydelsers kompensationsgrader er væsentligt forringede over en længere årrække<sup>109</sup> og en langt større del af befolkningens sociale sikring er gennemført via anden regulering. Gennemførelsen af arbejdsmarkedspensioner igennem de kollektive overenskomstforhandlinger, og især udviklingen siden 1991 på det private arbejdsmarked, er et eksempel på, at det danske pensionssystem over en årrække er markant forandret uden en egentlig folketingspolitisk beslutning om dette (Goul Andersen 2006, Goul Andersen 2012).

Den aftalebaserede sociale sikring som ansat angår også forhold som løn under sygdom og barsel, muligheder for efteruddannelse, sundhedsforsikringer, frynsegoder mv., hvilket alt i alt bevirker at en del af befolkningens sociale sikring ikke er direkte statsreguleret, men også er knyttet til beskæftigelse (Greve 2007).

Disse tendenser har som konsekvens, at det universelle element i den danske velfærdsstat i stigende grad suppleres af selektive elementer, der kan få betydning for universalismen på sigt<sup>110</sup>. Men nok så meget kan det danske sikringssystem i dag karakteriseres som bestående af to niveauer (Bundesen 2009):

- En grundydelse på et niveau, der sikrer mod absolut fattigdom. Det sikrer kun relativt mod indkomstbortfald.
- Et suppleringsniveau, hvor man enten offentligt, privat eller kollektivt er berettiget til tillæg til grundydelsen. De private og kollektive suppleringsniveauer har været i stærk vækst, og de er ofte skattesubsidierede.<sup>111</sup>

---

<sup>109</sup> F.eks. er kompensationsgraden for arbejdsløshedsdagpenge for en gennemsnitlig LO arbejder faldet.

<sup>110</sup> Man kan f.eks. forestille sig at udbygningen af arbejdsmarkedspensioner kan få betydning for folkepensionen.

<sup>111</sup> Angående det andet niveau om supplerung kan det diskuteres, hvor gunstige de selektive ydelser egentligt er eller hvor subsidierede de faktisk er, da der kan opstå samspilsproblemer mellem omfanget af personlig opsparing, beskatning og ret til

Herudover fremhæver Bundesen en særlig fattigdomsydelse<sup>112</sup> med indførelsen af starthjælp og introduktionsydelse for personer, der ikke er anerkendt som fuldt berettigede til almindelig social sikring, og derudover bliver det mere almindeligt, at folk helt falder uden for offentlig sikring som 'selvforsørgede'.

Frem til år 2000 peger Goul Andersen på, at man ikke kan spore den store udvikling i ulighed og fattigdom som følge af globalisering, men der har været en række politiske beslutninger, der har justeret ordningerne så kompensationsgraderne har været faldende. Det har ikke givet en voldsomt stigende fattigdom, hvilket hænger sammen med høje mindsteniveauer for ydelser (Goul Andersen 2003:49). Efter 2001 er imidlertid indført en række ydelser, der selektivt i mindre grad sikrer grupper af kontanthjælpsmodtagere.

Så vidt den korte beskrivelse af udviklingen i sociale ydelser. For nogle grupper har udviklingen betydet, at velfærdsstaten i mindre grad er omfordelende gennem de sociale ydelser, og at grupper der modtager sociale ydelser i stigende grad vil have lavindkomster. Vi kan således forvente, at vi især vil se nogle stærkere sammenhænge mellem f.eks. fattigdom og kontanthjælp fra 1980ernes begyndelse til 2007. Men man kan også forvente, at nogle grupper blandt overførselsmodtagere vil være bedre dækkede i dag end tidligere og at f.eks. omlægningen af pensionssystemet generelt vil værne mod en øget ældrefattigdom. En lang række af de klassiske ydelser er der ikke rørt ret meget ved i udmålingsbestemmelserne, og på trods af en generelt lavere kompensation over tid vil de garantere en indkomst, der ligger højere end de traditionelle fattigdomsgrænser.

Teoretisk peges der på et skifte fra et forsørgelsesorienteret system til et aktiverende og udbudsorienteret system jf. kapitel 4. Dette skifte i syn som kan noteres fra begyndelsen af 1990'erne slår langsomt igennem og med en lang horisont på f.eks. pensionsområdet. Analysen angår perioden frem til 2007. Perioden efter 2007 forstærker indtrykket af, at et skifte i syn er fremkommet. Det er således ikke mindst reformer i 10'erne, der har udmøntet dette skifte i syn.

Der er naturligvis en række politikområder, der påvirker indkomstudviklingen ud over skattepolitik og overførselsindkomster. Arbejdsmarkedspolitikken påvirker folks muligheder for uddannelse og beskæftigelse, og dermed påvirkes borgernes muligheder for at opnå indkomst. Formålet med arbejdsmarkedspolitikken og beskæftigelsesindsatsen er at sikre et velfungerende arbejdsmarked herunder at sørge for at ledige så hurtigt og effektivt som muligt kommer i beskæftigelse jf. lov om en

---

offentlige ydelser, der kan gøre det kompliceret at gennemskue for det enkelte. F.eks. peger Goul Andersen på, at der ikke er stærk subsidiering på pensionsområdet (Goul Andersen 2012).

<sup>112</sup> Thorning regeringen har med finanslov 2012 imidlertid afskaffet de såkaldte fattigdomsydelser. Løkke regeringen har indført disse igen i en ny variant 2015.

aktiv beskæftigelsesindsats § 1. Stigende beskæftigelse påvirker indkomsterne i samfundet i opadgående retning, og som udgangspunkt forbedrer beskæftigede deres disponible indkomst ved overgang fra ledighed til beskæftigelse<sup>113</sup>. Arbejdsmarkedspolitikken kan derfor være betydningsfuld for udviklingen i indkomsterne.

Der er efterhånden opbygget en righoldig effektforskningslitteratur om den aktive beskæftigelsesindsats. Resultaterne er ofte nuancerede alt efter målgruppe og instrument i indsatsen, men det er karakteristisk, at man overordnet peger på forholdsvis små men dog positive samfundsøkonomiske og beskæftigelsesmæssige effekter som følge af indsatsen (Rosdahl 1998, DØR 2007, Jensen og Rosholm 2011). Det er i denne undersøgelse vanskeligt at pege på effekter af beskæftigelsesindsatsen, men vi vil se på betydningen af tilknytning til arbejdsmarkedet og forsørgelsessystemerne.

#### 7.4. Udvikling i velfærdsstatens skattepolitik med henblik på ulighedsskabende tiltag fra 1983 til 2007.

Skattesystemets indretning er væsentlig i forståelsen af fordelingen af indkomst i samfundet. Der er derfor fokus på dels personskatterne og dels skat på kapitalindkomster i det følgende<sup>114</sup>. Det danske skattesystem er indrettet progressivt med hensyn til personskatter, og derfor er der grundlæggende et omfordelende hensyn i politikken. Det gør skattepolitikken betydningsfuld i diskussioner af udviklinger af lighed og ulighed<sup>115</sup>. Når der sker forandringer i skattepolitikken påvirker det sammensætningen i befolkningens indkomstfordeling. I det følgende skitseres kortfattet nogle af de væsentlige forandringer i skattepolitikken fra 1980'erne og frem, der kan have betydning for udviklinger i den disponible indkomst.

Helt overordnet har diskussionen om forandringer af indkomstskatterne i de senere år drejet sig om, hvorvidt man kan påvirke udbuddet af arbejdskraft samt emigrationen. Marginalskatterne har været opfattet som væsentlige i forbindelse med arbejdsudbuddet, mens den samlede skat for personer har været anset som væsentlig i at forhindre brain drain (Goul Andersen 2012). Trenden har således siden 1980'ernes

---

<sup>113</sup> Undertiden diskuteres såkaldte paradoxproblemer, hvor overgang til beskæftigelse ikke højner den disponible indkomst. Dette kan forekomme i særlige tilfælde. Det er dog meget svært at dokumentere negative konsekvenser af særlige incitamentsproblemer i Danmark (Goul Andersen 2003, Goul Andersen 2010)

<sup>114</sup> Selskabsskatter, boligskat, skat og afgifter på varer mv. kunne også være væsentlige, men her er der især fokus på beskatning af arbejdsindkomster samt kapitalindkomster som de mest afgørende. Skat på forbrug øger typisk uligheden, hvilket der ikke tages højde for her.

<sup>115</sup> Selv et flat-rate system vil dog være omfordelende (Goul Andersen 2012).

begyndelse været at sænke marginalsatserne og begrænse den samlede beskatning af den enkeltes arbejdsindkomst. Danmark er således i 2010 - lidt overraskende i forhold til den offentlige debat<sup>116</sup> - et af de lande, der har en beskatning af arbejdsindkomst under EU gennemsnittet (Goul Andersen 2011).

I skatten på arbejde er især to reguleringer væsentlige ved det progressive skattesystem. For det første reguleringen af ved hvilken indkomstgrænse, man overgår til en højere skattebetaling. For det andet hvilke procentsatser eller skattetakster der gælder for de forskellige skattegrænser. Man kan regulere skat på arbejde både ved at flytte på grænserne for, hvornår man er omfattet af skattebetalingen, og på taksterne for hvor meget man skal betale, hvis man er omfattet. Herudover regulerer man i skattereformerne især på beskatning af kapitalindkomst, typer af forhold, der kan give fradrag fra skattebetaling samt på forskellige typer af afgifter.

Vi har over perioden fra 1983 til 2007 været vidne til en række skattereformer, hvor ændringerne i 1987, 1994, 1999, 2004 og 2007 er mest centrale jf. skema 7.2. Reformen i 2007 når ikke at få indvirkning på data, og skal derfor ikke tillægges den store betydning i denne undersøgelse. Der har i øvrigt siden 2007 været en række ændringer, der også i et fordelingsmæssigt perspektiv er væsentlige, men det tages ikke med i denne behandling.

Det danske skattesystem var i 1983, hvor dataserien begynder, indrettet som et progressivt skattesystem, hvor skattebetalingen af den sidst tjente krone var stigende med en stigende indkomst. Reformen med ikrafttrædelse i 1987 var et bredt politisk forlig indgået i 1985, der havde som formål at hæve opsparingen i samfundet. 1987 reformen sænkede marginalsatserne fra 73 til 68. Herudover indførtes et skel mellem personindkomst og kapitalindkomst. Skatten på kapitalindkomst, der tidligere havde fulgt personindkomstsatserne, blev sænket, og der indførtes en sanering af fradragsretten for en række forhold (Skatteministeriet 2009), hvilket især ramte personer med høj gæld som boligejere. Især ændringer i fradragsretten skulle bidrage til en lavere privat gældsætning og en højere privat opsparing. Som en del af skattepolitikken indførtes endvidere børnefamilieydelsen (Jonassen 1998:219).

1994 reformen (besluttet i 1993) var en del af Nyrup-regeringens såkaldte 'kick-start' af økonomien, hvor reformen var underfinansieret i starten for at stimulere efterspørgsel efter arbejdskraft. Der indførtes et skattesystem med benævnelse af tre skattegrænser: Bundskat, mellemskat og topskat. Samlet set var reformen en

---

<sup>116</sup> Danmark har verdens højeste skattetryk (Danmarks statistik 2013). Danmark skiller sig især ud ved at have en høj moms, mens det samlede skattetryk på arbejdsindkomster ligger under gennemsnittet, hvilket hænger sammen med en række arbejdsgiverbetalte obligatoriske forsikringsordninger i en række andre velfærdsstater, der bevirker et højt skattetryk på arbejde (Goul Andersen 2011).

skattelettelse for alle personskatterne. Marginalskatten i toppen sænkedes til 63 %<sup>117</sup>. Endvidere foretog man en skatteomlægning, hvor sociale pensioner og kontanthjælp blev bruttoficeret og dermed sammenlignelige med andre indkomster<sup>118</sup>. Formueskatten blev endvidere sænket, og blev ved senere finanslovsaftale endelig afskaffet i 1997. Samlet set indførtes en lavere beskatning på arbejdsindkomst, hvorimod grønne afgifter hævdes betragteligt<sup>119</sup>.

Pinsepakken i 1999 (vedtaget i 1998) beskrives af skatteministeriet således:

*"1999-skattejusteringen fulgte strukturelt sporene fra 1994-omlægningen med skatteletter til de laveste indkomster, højere mellemskattegrænse, sænkning af skattesatserne på lønindkomst, højere skatteloft, forhøjelse af grønne afgifter og reduktion af rentefradragets skatteværdi til kommuneskatteniveau."* (Skatteministeriet 2009:2)

Pinsepakken var en kombination af en skattereform og en finanspolitisk stramning, hvor man ville øge opsparingen og begrænse det private forbrug. Især begrænsningen i rentefradraget bidrog til den kontraktive effekt. Endvidere indeholdt skattejusteringen en sanering af fradrag og en tvungen opsparing på 1 % af lønsummen kaldt den midlertidige pensionsopsparing (senere den såkaldte SP-opsparing).

Fogh regeringen introducerede straks efter regeringsovertagelsen i 2001 et skattestop på alle skatter<sup>120</sup>. Det blev som en del af den såkaldte Forårspakke fulgt op af en egentlig skattereform i 2004 (besluttet 2003) med et mål om at stimulere efterspørgslen. Hovedfokus var en lavere skat på arbejdsindkomst. Beskæftigelsesfradraget for alle beskæftigede blev hævet, og samtidig hævedes grænsen for, hvornår man skulle betale mellemskat, så 700.000 danskere undgik at betale mellemskat i 2004<sup>121</sup>. SP-bidraget fra 1999 blev suspenderet i 2004 og 2005, og der indførtes den såkaldte ældrecheck til folkepensionister med lav indkomst. Dette medførte en nogenlunde fordelingsneutral situation blandt beskæftigede, men

---

<sup>117</sup> Det hed sig, at den sænkedes fra 68 % til 58 % men indførelsen af arbejdsmarkedsbidraget bevirker, at den reelt er på 63 % (Skatteministeriet 2014).

<sup>118</sup> Det gav den effekt, at både de offentlige udgifter samt skattetrykket steg uden at det ændrede vilkårene for folk i øvrigt. Men det kan have betydning f.eks. i komparative vurderinger af skattetryk.

<sup>119</sup> I en fordelingsmæssig sammenhæng er der tendens til at forbrugsafgifter peger den tunge ende nedad, da lavindkomster rammes ligeså meget som høj indkomst. I denne undersøgelse er fokus imidlertid på de disponible indkomster, hvorfor dette element kan blive undervurderet.

<sup>120</sup> Skattestoppet betød at skat og afgifter blev fastfrosset i procentsatser eller kroner og ører afhængig af typen af regulering. For boligejere blev ejendomsværdiskat fastfrosset, men grundskylden blev ikke omfattet. (Skatteministeriet 2002)

<sup>121</sup> Mellemskatten er siden afskaffet.

udvidede forskellen mellem arbejdsindkomster og overførsler (Goul Andersen 2012). Skema 7.2. viser hovedlinjerne i skattereformerne fra 1987-2004.

**Skema 7.2: Hovedlinjer i skattereformer fra 1983-2007**

	Hovedfor mål	Marginalsk at – Satser	Skattegrænser	Andet
<b>1987</b>	Øge opsparing Begrænse privat forbrug	73 til 68	Progressivt system (uændret)	Sondring mellem personindkomst og kapitalindkomst Sænket rentefradrag Virksomhedsskatteordning Børnefamilieydelsen
<b>1994</b>	Øge privat efterspørgs el	68 til 63	Indførelse af tre satser: Bundskat Mellemskat Topskat	Bruttificering af overførselsindkomster Arbejdsmarkedsbidrag Forhøjede grønne afgifter Sænket rentefradrag Omlægning af formueskat (afskaffes helt i 1997) Ændring af lejeværdi af egen bolig (ejendomsværdiskatten) Ændring i realkreditlån
<b>1999</b>	Øge opsparing Begrænse privat forbrug	Uændret	Lavere bundskat Højere mellemskattegrænse	Sænket rentefradrag Forhøjede grønne afgifter Ejendomsværdiskat Skat af pensionsafkast SP opsparing Lavere selskabsskat
<b>2004</b>	Øge privat forbrug Øge incitament til arbejde	Uændret	Højere mellemskattegrænse	Forhøjet beskæftigelsesfradrag SP opsparing suspenderes Ældrecheck

Eget skema på baggrund af oplysninger fra skatteministeriet.

Reformen i 2007 med virkning i 2009 og reformen i 2009 med virkning fra 2010 har fjernet mellemskatten og sænket marginalskatten for personer, der betaler topskat betydeligt. Marginalskatten er således over perioden fra 1983 gået fra 73 % til 63 % i 2004 og siden til 56 % efter 2007<sup>122</sup>. Samtidig er grænsen for, hvornår der betales topskat øget. Samlet set er det fordelingsmæssige reformer, der begunstiger personer

<sup>122</sup> Reformerne fra 2007 og frem har sænket marginalskatten for topskattebetalere til 56 %, hvilket er seneste tal fra skatteministeriet (Skatteministeriet 2014)

med en højere arbejdsindkomst, men betydningen af dette slår ikke fuldt igennem i data i denne undersøgelse, der stopper i 2007.

Over hele perioden har vi set en faldende beskatning af både høje og lavere arbejdsindkomster. Der har været indført beskæftigelsesfradrag og højere personfradrag i bunden samt et fald i marginalsatten for højindkomster. Samlet set er der sket en udvidelse af skattegrundlaget ved fjernelse af en række fradrag, og endvidere er der indført omlægninger med en række nye typer af afgifter og det har frem til 2007 været nogenlunde fordelingsmæssigt neutralt for beskæftigede. Arbejdsindkomster er over perioden blevet skattemæssigt mere begunstiget end overførselsindkomsterne. Udviklingen i Danmark stemmer i øvrigt godt overens med de internationale trends: Færre skattesatser, lavere marginalsatter og udvidelse af skattebasen (Goul Andersen 2012).

Der sker over perioden en række forandringer i beskatningen af kapitalindkomsterne, der siden 1987 reformen udskilles fra personskatterne. Det har betydning eftersom kapitalindkomsterne er stigende over tid. Der sker samtidig en række omlægninger af fradrag samt indførelse af afgifter og ejendomsværdiskatter, der har betydning for husholdningernes disponible indkomster. Skattereformerne har mestendels været begrundet i et forsøg på makroøkonomisk styring af den samfundsmæssige efterspørgsel og opsparing. Men der er også begrundelser, der peger mod at øge udbuddet af arbejdskraft.

Vi kan derfor som følge af skattepolitikken forvente en svagt stigende ulighed henover perioden og særligt efter 2004 mellem personer i beskæftigelse og personer, der modtager overførselsindkomster. Dette skal imidlertid ses i sammenhæng med andre politikker.

## 7.5. Analyse af fordelingspolitikkenes effekter i Aarhus i 1983 til 2007.

I det følgende belyses overførselsindkomster og skattens betydning for den økonomiske ulighed i Aarhus. Det er vanskeligt at undersøge betydningen af overførselsindkomster. Et fald i omfanget af overførselsindkomster kan forekomme, hvis der f.eks. sker en stigning i beskæftigelsen. Et fald i den samlede sum af overførselsindkomster er derfor ikke lig med, at der er sket en beskæring af overførselsindkomster. Det er således på aggregeret niveau vanskeligt at vise betydningen af reguleringsordningen og f.eks. beskæringen af kontanthjælp konkret, da antal personer omfattet og varighed på ydelsen udvikler sig løbende.

I afsnittet fokuseres der på den nyere udvikling centreret omkring 1996, 2002 og 2006. Indledningsvist belyses overførselsindkomsternes andel af bruttoindkomsten.



Uligheden stiger især efter år 2000. Det vælges at se på år 2002 og 2006 i denne del<sup>123</sup>. Figur 7.1 viser overførselsindkomster som andel af bruttoindkomsten opgjort på deciler i Aarhus i 2002 for personer over 18 år. Figuren indeholder opgørelse af overførsler i alt (inkl. private pensioner), samt opdelt på pensioner, midlertidige ydelser samt boligstøtte og børnecheck. Derudover er SU præsenteret for sig selv.

Figuren viser, at overførslernes andel topper i tredje decil og især er koncentreret på de første fem deciler. Det er altså i gruppen med de laveste bruttoindkomster, at overførslerne fylder en meget stor andel af den samlede indkomst. Derimod udgør overførsler en meget lille andel af den samlede indkomst for den rigeste halvdel, og andelen bliver tiltagende mindre jo højere decil.

Figuren viser endvidere, at pensioner er den væsentligste indkomst af overførslerne. Det er store grupper af populationen som er førtidspensionister eller pensionister. I alle deciler er pensioner den væsentligste overførselsindkomstkilde. De midlertidige ydelser<sup>124</sup> fylder især i 4. decil og 5. decil, hvor indkomsten herfra er næsten på højde med pensionsandelen. Boligstøtte og børnecheck udgør en mindre andel samlet set og andelen topper i 3. decil. SU er meget central i det nederste decil, hvor det er på højde med overførslerne, men SU betyder også noget i 2. og 3. decil.

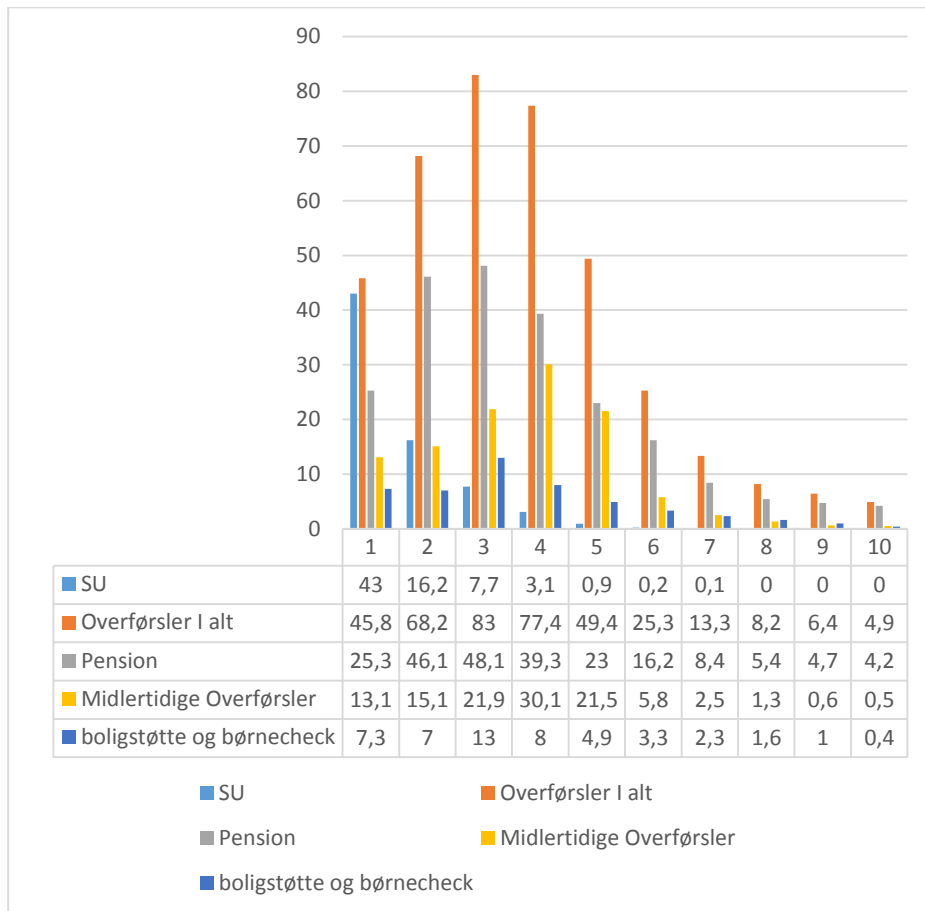
Der er en klar aldersstruktur knyttet til decilerne. De yngre er koncentreret i de nedre deciler, de midaldrende i erhvervsaktive aldre i de højere deciler. I 1. decil er ca. halvdelen unge studerende. SU er ikke medregnet som overførselsindkomst her, og derfor er andelen af overførsler i 1. decil lavere end de efterfølgende deciler. Førtidspension udgør en uforholdsmæssig stor andel i 1. decil i 2002, hvor den er større end folkepension. Dette gælder ikke for andre deciler. I forhold til de midlertidige ydelser er de nederste deciler (decil 1 og 2) overrepræsenteret af folk, der modtager kontanthjælp. Arbejdsløshedsdagpenge er dominerende i decil 3-5, mens sygedagpenge er dominerende i alle deciler over 5. I nederste decil er andelen af indvandrere og efterkommere højere end i de andre deciler.

---

<sup>123</sup> I denne analyse anvendes variablerne QMIDYD, QPENSIALT og BOSBOERN. Det er vanskeligt i datasættet at lave sammenlignelige analyser før 2002, da variable for overførselsindkomster er anderledes opgjort. I QPENSIALT indgår udover førtidspension, folkepension inkl. tillæg også private pensioner. Variablen indeholder derfor også indkomst, der ikke er overførselsindkomster. Det er vanskeligt at estimere omfanget heraf.

<sup>124</sup> Arbejdsløshedsdagpenge, sygedagpenge, kontanthjælp mv.

**Figur 7.1: Overførselsindkomster som andel af bruttoindkomst opgjort på deciler i Aarhus kommune 2002**

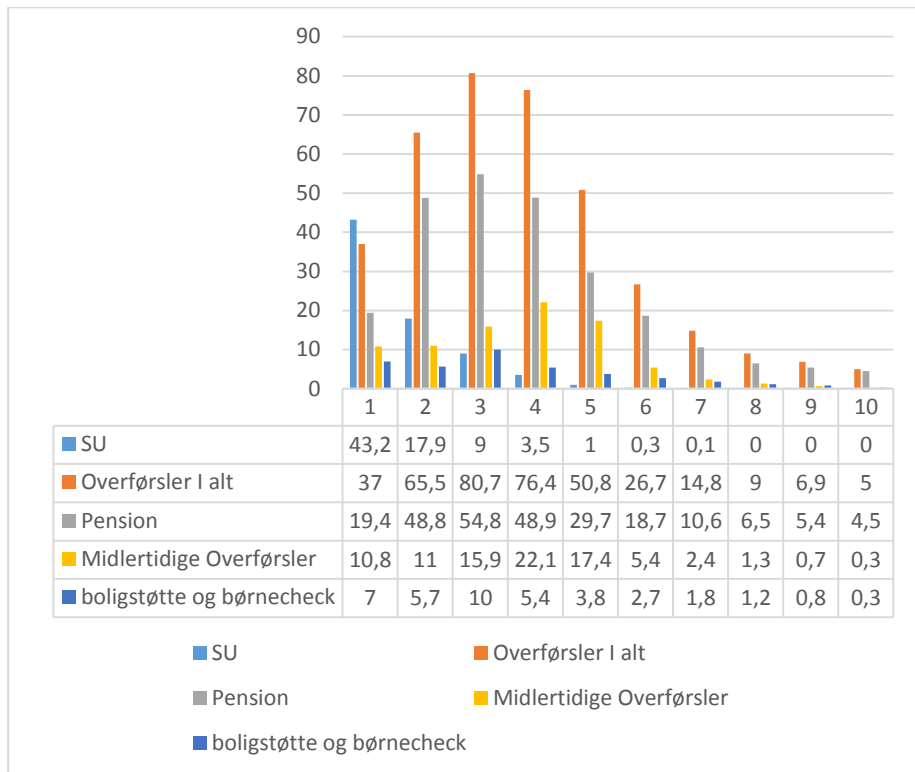


Population: 18 år og ældre

Figur 7.2 viser fordelingen i 2006. I den samlede ydelsesstruktur fylder overførslerne svagt mindre end i 2002. Det er især et fald i de midlertidige ydelser, der slår igennem for andelen af pensioner er svagt stigende.

Strukturen i fordelingen minder om 2002. I 1. decil er der en overrepræsentation af unge, studerende, kontanthjælpsmodtagere og indvandrere og efterkommere. Derimod er førtidspension ikke markant overrepræsenteret i 2006. Det ser ud til, at reformen i 2003 har betydet, at bruttoindkomsten herefter er højere for førtidspensionister.

**Figur 7.2: Overførselsindkomster som andel af bruttoindkomst opgjort på deciler i Aarhus kommune 2006**



Population: 18 år og ældre

Figur 7.1 og figur 7.2 viser, at overførselsindkomsterne er væsentlige i at sikre en indkomstudjævning i befolkningen på individniveau. I de nedre deciler udgør overførslerne størstedelen af den samlede bruttoindkomst, mens de udgør en meget lille del i de højere deciler.

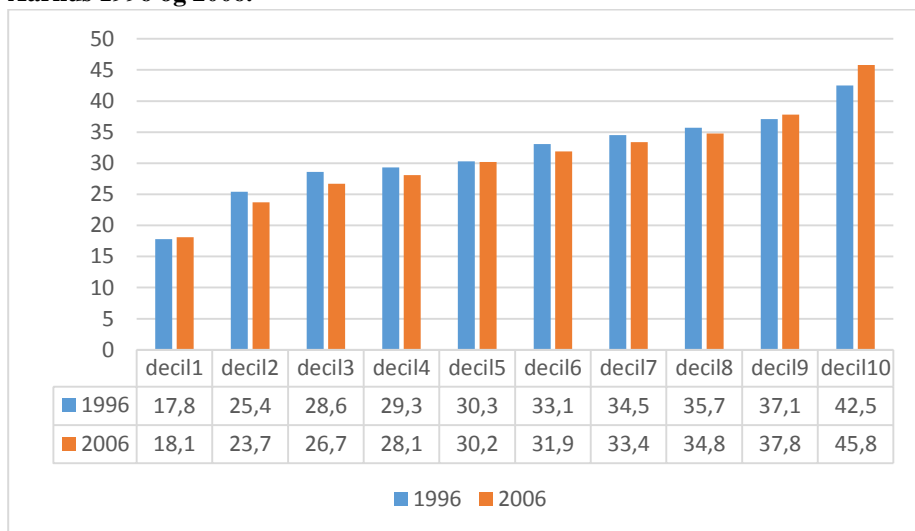
Figureerne viser imidlertid ikke fordelingspolitikens betydning over tid. Faldet i andel på midlertidig ydelse kan hænge sammen med en stigende beskæftigelse, men der er også flere personer, der står uden en ydelse i 2006. Hvordan fordelingspolitikken har spillet ind på dette forløb er vanskeligt at bedømme i disse figurer. Dekomponeringen af Gini fra kapitel 5 viser, at overførslerne har spillet en lille rolle for en øget ulighed. Førtidspensionsreformen i 2003 har imidlertid positivt bidraget til førtidspensionisternes bruttoindkomst, og har løftet gruppen ud af 1. decil. Kontanthjælpen er knyttet til de nederste deciler som en dominerende ydelse. En forringelse af kontanthjælpen nedsætter derfor indkomsten i de nedre deciler, hvor flest modtager kontanthjælp.

Figurene viser ikke præcist, hvordan forringelserne i kontanthjælpssystemet fra 2002 til 2006 har ændret på eller bidraget til øget økonomisk ulighed samlet set. Betydningen af forandringer i kontanthjælpen lader sig bedre indfange i analyser af fattigdom end i analyser af den økonomiske ulighed. Det kommer vi tilbage til i anden analysedel.

Det er tydeligt, at der er en klar social struktur i de midlertidige ydelser. Grupper der modtager kontanthjælp som dominerende ydelse er knyttet til de nederste deciler. Personer der modtager arbejdsløshedsdagpenge er overrepræsenteret i decil 3 til 5, mens personer med høj bruttoindkomst i højere grad modtager sygedagpenge / barseldagpenge, hvis de modtager en midlertidig ydelse. Disse træk gælder både i 2002 og 2006.

Skat er ligeledes væsentlig for indkomstfordelingen. Figur 7.3 viser skattens andel af bruttoindkomsten opgjort på deciler i 1996 og 2006 for personer over 18 år. Skat omfatter samlet personskat og arbejdsmarkedsbidraget<sup>125</sup>.

**Figur 7.3: Skattens andel af bruttoindkomsten opgjort på decilgrupper i Aarhus 1996 og 2006.**



Population: 18 år og ældre

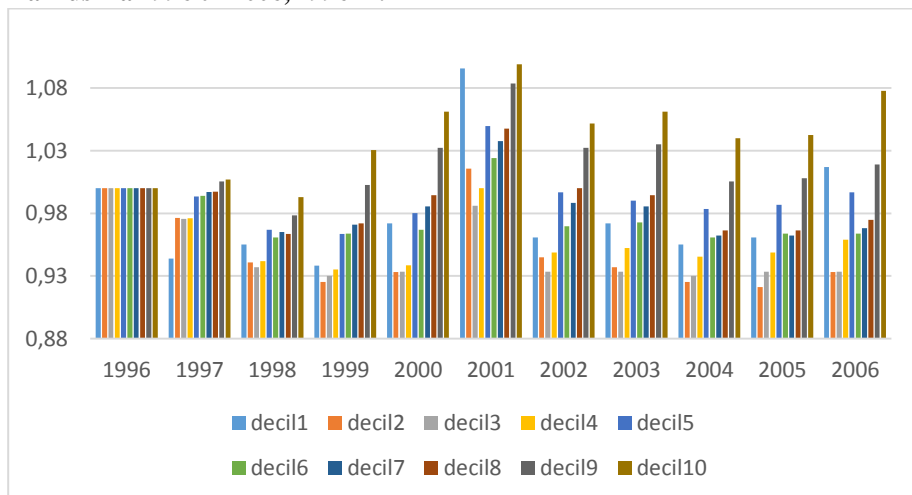
Figuren viser, at skattebetalingen som andel af bruttoindkomst er markant højere i de to øverste deciler end i de to laveste deciler. Skattens andel er meget svagt stigende fra 3. decil til 8. decil. Disse træk genfindes i både 1996 og 2006. Figuren viser

<sup>125</sup> Der er anvendt variablerne SLUSKAT (samlet personlig slutskat) og SLUTBID (arbejdsmarkedsbidraget)

endvidere, at skattens andel af bruttoindkomsten er lavere for de fleste deciler i midten i 2006 end i 1996. De to øverste decil og nederste decil er andelen højere i 2006. Umiddelbart og lidt overraskende tegner det til, at progressionen i skattebetalingen er lidt stærkere i 2006 end i 1996. Det tegner til, at skattebetalingen i sig selv ikke bidrager til øget ulighed mellem de to år.

Figur 7.4 viser skattens andel af bruttoindkomsten opgjort på decilgrupper fra 1996 til 2006. 1996 er sat til 1. Figuren viser, at indkomstskattens andel er høj i 1996, men at der samtidig er forskel på deciler<sup>126</sup>. Fra 1999 er øverste decils andel højere end i 1996. Det ser også ud til, at der i forhold til 1996 sker en progression i skattebetalingen, selvom den samlede indkomstskattebetaling falder en smule<sup>127</sup>. Dette hænger sammen med, at afgifter bliver en relativt væsentligere offentlig indtægtskilde (Danmarks statistik 2005:153)<sup>128</sup>.

**Figur 7.4: Skattens andel af bruttoindkomsten opgjort på decilgrupper i Aarhus fra 1996 til 2006, 1996=1.**



Population: 18 år og ældre

Det er vanskeligt at måle om reformen i 2004, der med beskæftigelsesfradrag favoriserer arbejdsindkomster overfor overførselsindkomster, bidrager til at øge uligheden. Analysen af overførselsindkomster viser, at det især er decil 1 til 5, hvor

<sup>126</sup> Ejendomsværdiskatten indføres år 2000, hvor lejeværdi af egen bolig afskaffes.

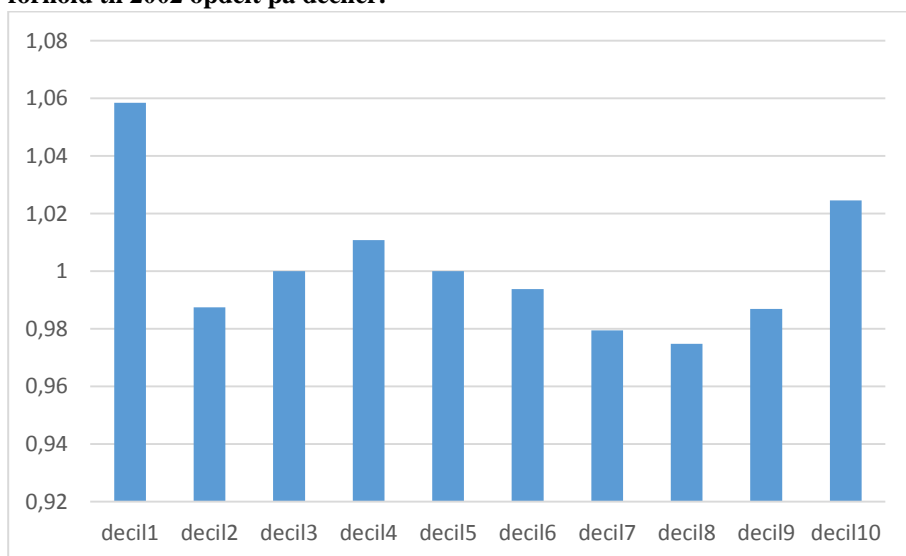
<sup>127</sup> I 2001 er den samlede skattebetaling dog klart højere end i 1996. Faldet fra 2001 til 2002 kunne hænge sammen med Fogh-regeringens skattestop fra 2001.

<sup>128</sup> Der sker et fald i indkomstskattens andel fra ca. 60% til 58%. Til gengæld stiger indtægterne fra afgifter og arbejdsmarkedsbidraget. Samlet er der ikke tale om et fald i 'skattetryk' (Danmarks statistik 2004:151ss).

overførselsindkomster fylder en meget stor andel af den samlede indkomst. I decil 6 til 10 fylder overførselsindkomster meget lidt af den samlede indkomst.

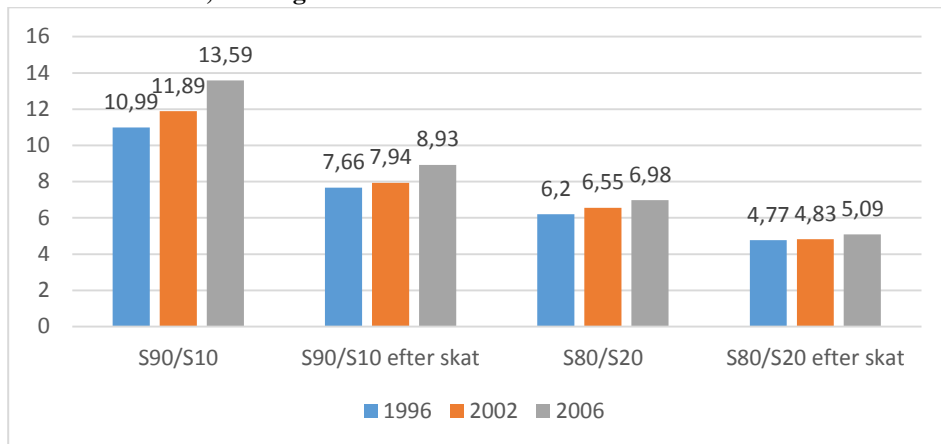
Figur 7.5 viser den relative skattebetaling i deciler i 2002 og 2006. Figuren viser, at decil 6 til 9 betaler relativt mindre skat i 2006 end i 2002. Dette kunne være en indikation på betydningen af beskæftigelsesfradraget, og at deciler over midten begunstiges lidt i forhold til deciler under midten. Decil 10 og 1 afviger fra dette billede med en højere relativ skattebetaling i 2006 end i 2002. Ud fra dette er forventningen, at ulighedsmål, der baserer sig på yderdecilerne ikke vil fange betydningen af et eventuelt beskæftigelsesfradrag.

**Figur 7.5: Den relative skattebetaling som andel af bruttoindkomst i 2006 i forhold til 2002 opdelt på deciler.**



Figur 7.6 viser den økonomiske ulighed målt på bruttoindkomsten med og uden skattebetaling målt på S90/S10 og S80/S20 målene. Som forventet falder uligheden efter skattebetaling på alle tidspunkter. Der er en svag tendens til, at uligheden indskrænkes efter skattebetaling over tid. Uligheden er relativt set marginalt mindre efter skattebetaling end før skattebetaling i 2006 end i 1996 og 2002. Det er dog meget marginale forskelle i de relative bevægelser i ulighed. Uligheden er samlet set stadig højere i 2006 også efter skattebetaling. Skatten bidrager til at mindske uligheden på S-målene, men den ser ikke ud til at drive en yderligere udvikling i ulighed fra 1996 til 2006 i Aarhus, nærmere tværtimod. Skattebetalingen i yderdecilerne følger imidlertid ikke klart mønstrene fra de andre deciler.

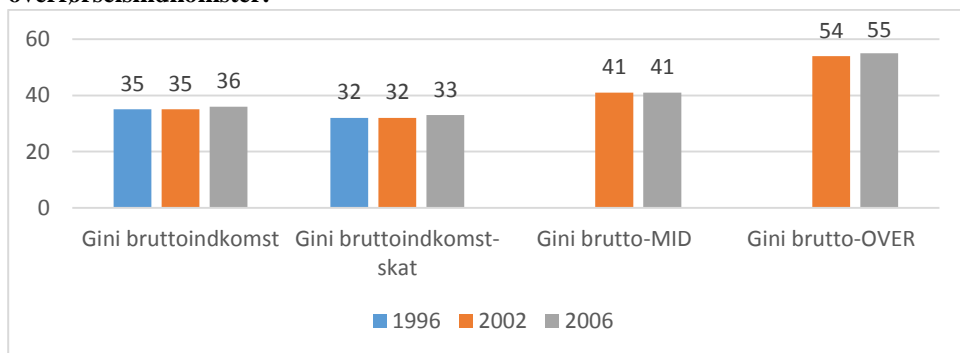
**Figur 7.6: Økonomisk ulighed målt på bruttoindkomst og bruttoindkomst minus skat i 1996, 2002 og 2006 ved anvendelse af S90/S10 samt S80/S20.**



Population: 18 år og ældre

Figur 7.7 måler udviklingen i den økonomiske ulighed i bruttoindkomsten ved Gini-indexet under forskellige betingelser.

**Figur 7.7: økonomisk ulighed i bruttoindkomst 1996, 2002 og 2006 målt ved Gini-index i sammenligning før og efter skattebetaling og overførselsindkomster.**



Uligheden i Gini-index på bruttoindkomsten er i 1996 35 og i 2006 36. Skatten reducerer som forventet uligheden. Der sker et fald i Gini-indexet på 3% point i alle år. Samtidig vises, at overførsler er helt centrale for at undgå økonomisk ulighed. En stor del af befolkningen ville stå uden indkomst uden overførsler, og derfor registres en dramatisk stigning i ulighed, hvis overførsler trækkes ud. Som forventet betyder de midlertidige overførsler en mindre del af denne stigning.

## 7.6. Delkonklusion.

Dette kapitel har især haft fokus på, hvilke politiske drivere, der har kunnet forklare en udvikling i forhold til stigende ulighed. Det teoretiske perspektiv peger på, at politiske beslutninger kan øge uligheden og fattigdommen i samfundet, og at sådanne beslutninger kan slå ned i lokale områder i Danmark på en selektiv måde. Vi kigger derfor efter politisk bestemte forandringer i den økonomiske fordeling.

Indledningsvist har vi konstateret, at der i perioden 1983 til 2007 har været en svagt stigende ulighed og svagt stigende relativ fattigdom især i perioden efter 1995 i Danmark. Vi har derfor eftersporet forandringer i skattesystemets progressive indretning og i overførselsindkomsterne.

Der har været gennemført en række forandringer i overførselsindkomsterne og justeringer i alle social- og arbejdsmarkedspolitiske ordninger herunder også i udmålingsbestemmelserne. Generelt set er der ikke tale om drastiske nedskæringer men i højere grad om omlægninger. Reguleringsordningen har generelt været gunstig i Danmark, men som følge af sats-puljen vil overførselsindkomster over tid lide et lille efterslæb i forhold til lønudviklingen.

Analyserne viser, at overførselsindkomsterne er helt centrale i at omfordele indkomst og betyder mere for omfordeling af indkomst end skattebetalingen jf. DØR 2016. Målt i forhold til bruttoindkomst udgør overførslerne en meget stor andel af indkomsten i de nederste fem deciler og en meget lille andel i de øverste deciler. Dette gælder både i 2002 og 2006. Uden overførselsindkomsterne ville Gini-indexet være betydeligt højere, da store andele ville være uden indkomst.

Mest ulighedsskabende i forhold til overførselsindkomsterne må forandringerne i kontanthjælpssystemet forventes at være. Kontanthjælpen udgør imidlertid en mindre andel af de samlede overførselsindkomster, så det er svært at spore en ulighedsvirkning knyttet til disse justeringer i måling på decilfordelinger. Det må forventes, at analyser af fattigdom og social eksklusion, der især måler på et individniveau og ikke en samlet ulighed vil kunne afdække betydninger af forandringer i kontanthjælpen. Dette belyses i en senere analysedel.

Skattesystemet er siden begyndelsen af 1980'erne reformeret en række gange. Dette påvirker indkomstfordelingen i samfundet. Hovedtrenden har gået på at sænke beskatningen af arbejdsindkomst. Det har været muligt gennem en udvidelse af beskatningsgrundlaget, og er blevet tolket som forholdsvis socialt fordelingsneutralt blandt beskæftigede. De seneste reformer i 2007, 2009 og 2012 har dog en anden karakter, men vil ikke kunne aflæses i denne undersøgelses resultater. Derimod kunne man pege på en forventet øget ulighed mellem beskæftigede og modtagere af overførsler især med reformen i 2004.



Analysen af skattebetalingen viser, at skat bidrager til at omfordele indkomst, da der er en stigende skattebetaling henover decilerne. De øverste deciler betaler relativt mest i skat. Analyserne viser endvidere, at det øverste decil over tid betaler mere i skat. Derimod er der en relativ lavere skattebetaling i deciler over midten i 2006 i forhold til 2002, hvilket kunne indikere en betydning af indførelsen af beskæftigelsesfradraget.

Hovedindtrykket fra analysen er imidlertid, at fordelingspolitikken har en stor betydning for, at der foregår en omfordeling, men det er vanskeligt på dette grundlag at vurdere fordelingspolitikens konsekvenser for forandringer og udvikling i den økonomiske ulighed i Aarhus. Fordelingspolitikens gennemslag vil forventeligt slå igennem i målinger af økonomisk fattigdom jf. afhandlingens senere del, mens det er svært at dokumentere politikens selvstændige bidrag til en øget ulighed. Analyserne af skattebetalingen på ulighedsmål som S90/S10 og S80/S20 tyder nærmest på, at skatten har bidraget til at mindske uligheden fra 1996 til 2006. Omvendt viste dekomponeringen af Gini fra 2002 til 2006, at skat havde en vis betydning for øget ulighed. Det tyder således på, at valg af ulighedsmål også er væsentligt i vurderingen af udviklingen i ulighed.

## Kapitel 8. Demografiens betydning for uligheden

### 8.1. Indledning.

Dette kapitel sætter fokus på betydningen af den demografiske komponent i forhold til udviklingen i økonomisk ulighed, og er således en delbesvarelse af spørgsmålet:

*Hvilke drivkræfter ligger bag en stigende økonomisk ulighed i Aarhus kommune i perioden 1983-2007?*

Den tese der forfølges er følgende: Den demografiske udvikling har forandret sig med en forskydning i grupper med forskellig indkomstgrundlag. Dette påvirker målinger i retning af stigende ulighed. Hvis *kompositionen af befolkningsgrupper* er meget forskellig mellem by og Danmark som helhed kan det forklare forskelle i ulighed, da indkomstgrundlaget er forskelligt i forskellige grupper.

Indledningsvis diskuteres betydningen af den demografiske komponent. Herefter beskrives Aarhus kommunes udvikling på en række demografiske komponenter som alder, husstand og herkomst. Kapitels analyse afdækker betydningen af den demografiske komponent som medvirkende til ulighedens udvikling i Aarhus og endvidere betydningen af forskellen på den demografiske komposition i Danmark som helhed.

I studier af økonomisk ulighed lægges der ofte vægt på den demografiske faktor. OECD inddrager demografiske faktorer, når de analyserer forskelle i økonomisk ulighed mellem lande (OECD 2008:59). Over årtier ændres aldersstrukturen i alle vestlige lande. Der bliver flere ældre og færre unge. Husstandsstrukturen ændres ligeledes. Der bliver flere enlige husstande og husstandene bliver gennemsnitligt mindre. OECD peger på, at disse strukturer er med til at drive en udvikling mod større økonomisk ulighed. Analyser i enkelte lande trækker i samme retning. Det norske fordelingsudvalg (NOU 2009:122) peger på betydningen af andelen af ældre, andelen af indvandrere og efterkommere og en ændret husstandssammensætning som faktorer, der spiller ind på den økonomiske ulighed. Med disse udgangspunkter er også peget på faktorer, det er væsentlige at beskrive i en Aarhusiansk optik.

Men et er en beskrivelse af udviklingen i aldersstruktur, herkomst og husstandsfordelinger over tid. Noget andet er analysen af de enkelte komponents betydning for udviklingen i den økonomiske ulighed. Analyserne vil anvende Gini-koefficienten og P90/10 samt S80/20 målene til at vurdere de demografiske komponenter. Gini er særlig følsom overfor en demografisk udvikling, hvis forskellen i indkomst mellem aldersgrupper ikke ændres. Hvis de yngre har lav indkomst og de midaldrende høj indkomst så vil alene en befolkningsforskydning mod de midaldrende ændre Gini. Derfor dekomponeres analyserne i særlige aldersgrupper for at vurdere betydningen af forandringen af aldersstrukturen.

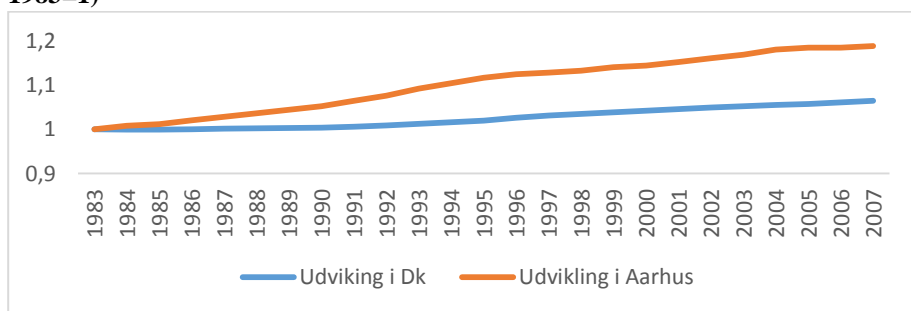
## 8.2. Beskrivelse af befolkningsudvikling og familier i Danmark og Aarhus 1983-2007.

I dette afsnit beskrives nogle træk ved den demografiske udvikling i Aarhus sammenlignet med udviklingen i Danmark. Den demografiske udvikling er en væsentlig komponent i at vurdere den samfundsmæssige udvikling, og den inddrages ofte i studier af udvikling i ulighed. Indkomst fordeles forskelligt i forskellige livsfaser og husholdninger. Når der sker forandringer i befolkningsgruppers sammensætning og de forskellige husholdningers andele påvirkes også den samfundsmæssige ulighed (OECD 2008).

Indledningsvis beskrives befolkningsudviklingen. Det siger ikke direkte noget om udvikling i ulighed, men giver en indikator for den generelle urbanisering i Østjylland. Herefter sammenlignes befolkningens alderssammensætning og udvikling heri samt sammensætning i forhold til herkomst. Endelig inddrages udviklingen i husholdninger.

Med hensyn til befolkningstal er der en befolkningstilvækst både i Danmark og i Aarhus. Befolkningen i Danmark er vokset fra en befolkning på ca. 5.1 millioner til 5.4 millioner fra 1983 til 2007. I Aarhus er befolkningstallet steget fra ca. 250.000 til ca. 300.000 i samme periode. Befolkningstilvæksten har været lidt stærkere i Aarhus kommune end i Danmark som helhed jf. figur 8.1. Det siger noget om, at Aarhus er befolkningsmæssigt tiltrækkende og dermed i en helt anden position end f.eks. de stagnerende byer i udkantsområder. Der er således over perioden tale om en tiltagende urbanisering i Aarhus. Forskelle i befolkningsstigningstaksten ser dog i den senere periode ud til at være indsnævret.

**Figur 8.1: Befolkningsudvikling Danmark og Aarhus i 1983-2007. (Index 1983=1)**



Kilde: Statistisk årbog Aarhus kommune 2008. (1983=1)

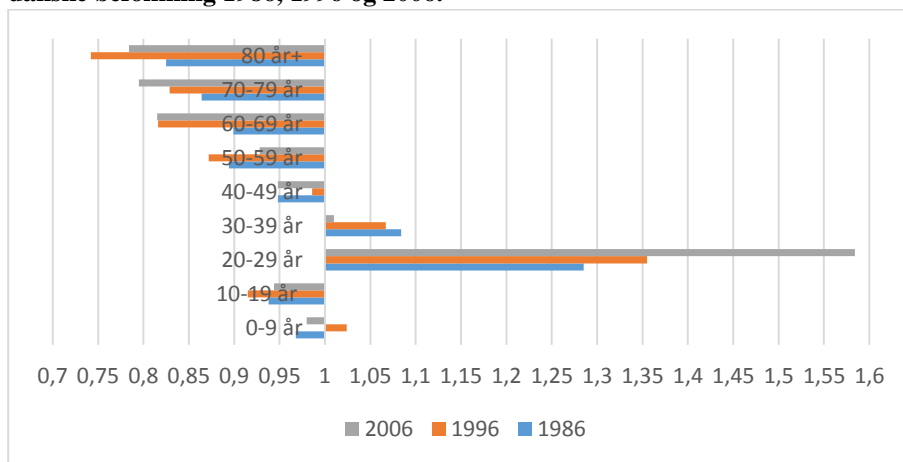
I forhold til polarisering er det mere væsentligt at se på aldersfordelingen i befolkningen. Figur 8.2 viser aldersstrukturen i Aarhus i relation til Danmark i 1986, 1996 og 2006. Befolkningen i Aarhus er betydeligt yngre end i landet som helhed. For alle aldre over 39 år er befolkningsandelen i Aarhus lavere end i landet som helhed.

Der er imidlertid også svagt færre børn og unge under 20 år end i landet som helhed. Derimod er andelen af især de 20-29 årige væsentligt højere i Aarhus end i landet som helhed hvilket er understøttet af, at Aarhus er en uddannelses-by med over 30.000 studiepladser. Aarhus tiltrækker derfor en meget stor ungebefolkning.

Det er endvidere tydeligt, at forskellen mellem byen og landet forandres over tid. Andelen af de 20-29 årige udvikler sig mere skævt over tid, således at Aarhus bliver markant mere ung i sammenligning med Danmark. Derimod bliver andelen af de 30-39 årige mere og mere sammenlignelig med Danmark fra 1986 til 2006. I 2006 stiger forskellen mellem Danmark og Aarhus med stigende alder. Danmark har således en langt større ældreandel end Aarhus især for de over 60 årige og mest markant for de over 80 årige.

Vi er således ved et af de markante træk ved Aarhus, at der er tale om en ungdoms-by i sammenligning med landet som helhed. Befolkningsfordelingen kunne have betydning for forskellen i ulighed mellem Danmark og Aarhus. Den store andel af unge og personer under uddannelse kan påvirke indkomstfordelingen og fattigdomsmålingerne i Aarhus, hvor unge generelt set har lavere indkomst.

**Figur 8.2: Befolkningens aldersfordeling i Aarhus Kommune som andel af den danske befolkning 1986, 1996 og 2006.**

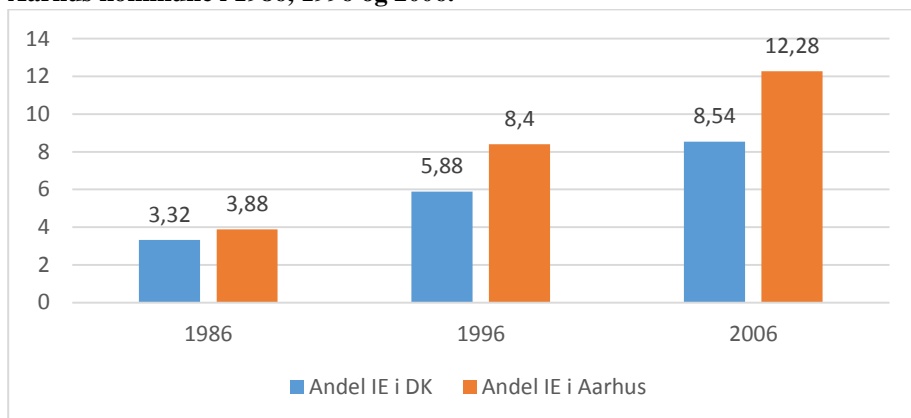


Kilde: Statistisk tiårsoversigt 1987, 1997, 2007 og egne beregninger

En anden side af den demografiske udvikling og befolkningssammensætning omhandler andelen af indvandrere og efterkommere. Der har været et voksende antal indvandrere og efterkommere i Danmark og Aarhus både i absolutte tal og i andele fra 1986 til 2006. Figur 8.3 viser udviklingen målt ud fra andele i 1986, 1996 og 2006. Andelen af indvandrere og efterkommere er i 1986 nogenlunde ensartet i Aarhus og i

Danmark. Der er en større vækst i andelen i Aarhus i 1996 og i 2006, hvor godt 12 % af befolkningen er indvandrere eller efterkommere.

**Figur 8.3: Andele af indvandrere og efterkommere (IE) i Danmark (DK) og Aarhus kommune i 1986, 1996 og 2006.**



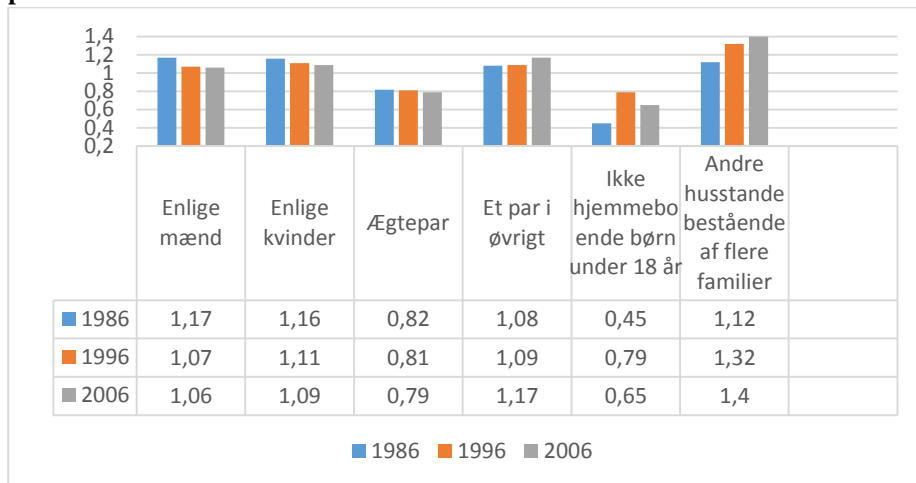
Kilde: Ministeriet for flygtninge, indvandrere og integration 2010 samt egne beregninger.

Andelen af indvandrere og efterkommere er højest i de større danske byer (Ministeriet for flygtninge, indvandrer og integration 2010). Det er endvidere en af de større befolkningsmæssige forandringer, der også kan have et gennemslag på den sociale polarisering i Aarhus, da vi må forvente, at indvandrere og efterkommere generelt socialt set er vanskeligere stillet. Befolkningstilvæksten i Aarhus kan i perioden i høj grad tilskrives det stigende antal af indvandrere og efterkommere i byen<sup>129</sup>.

Figur 8.4 viser andelen af typer i husstande i forhold til andelen af tilsvarende husstande i Danmark i 1986, 1996 og 2006. Hvis andelen af en bestemt husstand er 1 er andelen den samme i Aarhus og Danmark. Figuren viser, at der relativt set er flere enlige både mænd og kvinder og flere i andre typer af husstande som f.eks. bofællesskaber i Aarhus. Derimod er der relativt set færre ægtepar, men til gengæld flere par i øvrigt. Henover perioden sker der en relativ indsnævring i andelen af enlige, men Aarhus har fortsat i 2006 en højere andel enlige.

<sup>129</sup> I 1996 var populationen af dansk herkomst i Aarhus 240.000. I 2007 var den 241.000. Dvs. næsten hele væksten kan tilskrives antallet af indvandrere og efterkommere.

**Figur 8.4: Husstandes andel i 1986, 1996 og 2006 i Danmark og Aarhus i procent.**



Kilde: Beregninger udført på Danmarks statistikbank.

Over tid er der en stigende andel af husstande med kun en person i både Danmark og Aarhus, hvilket ikke er så overraskende i forbindelse med udviklingen i antal enlige husstande<sup>130</sup>. Der er også sket en vækst i antallet med to personer, hvorimod der over tid sker et fald i andel med 3 og 4 personer i både Aarhus og Danmark<sup>131</sup>.

Det er imidlertid nok så interessant at undersøge udviklingen i Aarhus i forhold til udviklingen i Danmark. Figur 8.5 viser den relative husstands størrelse i Aarhus i forhold til Danmark. Aarhus er overrepræsenteret af husstande med kun 1 person. Derudover er der en stærk overrepræsentation i andelen af husstande med 6 personer og derover. Der er imidlertid tale om et meget lavt antal husstande, så betydningen af dette i en måling af økonomisk ulighed er sandsynligvis begrænset. Derimod er det store antal af enlige betydningsfuldt, da det er over en tredjedel af alle husstande. Forskellen var imidlertid størst i 1986 og er indsnævret i 2006.

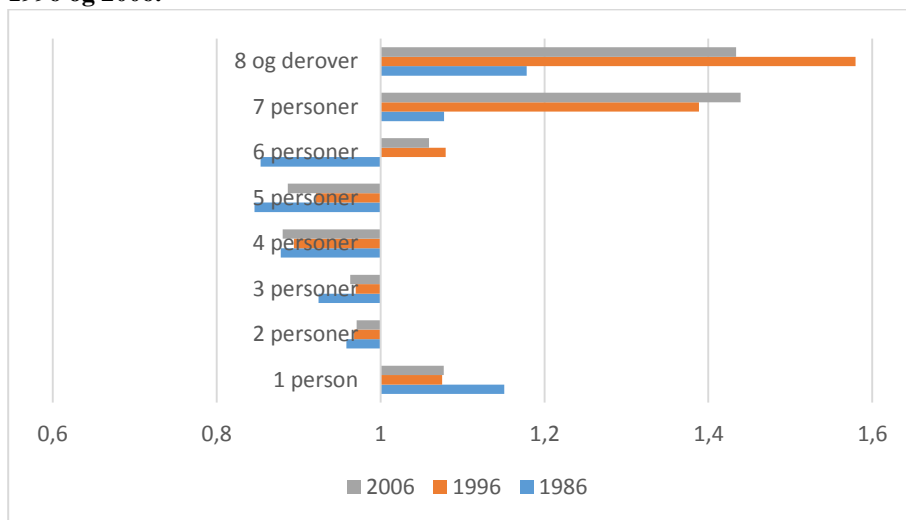
Samlet set er den demografiske udvikling i Danmark karakteriseret ved, at befolkningstallet og indvandringen er steget. Det er den i endnu højere grad i Aarhus end i Danmark som helhed. Aarhus er endvidere kendetegnet ved en stor andel i ungegruppen (20-29 årige) og en underrepræsentation især af ældre. I forhold til udviklingen i husstande og husstandsstørrelse er der en ensartet udvikling i Danmark og Aarhus, hvor der bliver flere enlige og mindre husstande. Aarhus er karakteriseret

<sup>130</sup> Der kunne teoretisk set godt være en forskel i denne udvikling på grund af udviklingen i antal enlige forældre, men det er altså ikke tilfældet.

<sup>131</sup> Det viser en kørsel på Danmarks statistikbank over frekvenser på husstande.

ved at have lidt højere andele af enlige og små husstande end landet i sin helhed samt en overrepræsentation af stor familier, der dog antalmæssigt fylder meget lidt.

**Figur 8.5: Den relative husstandsstørrelse i Aarhus i forhold til Danmark 1986, 1996 og 2006.**



Kilde: Beregninger udført på Danmarks statistikbank.

Den demografiske faktor giver samlet set en forventning om, at uligheds- og fattigdomsmål i Aarhus ligger højere end i landet som helhed.

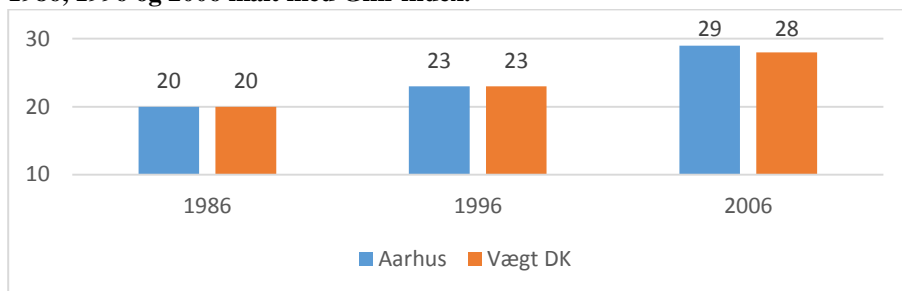
### 8.3. Analyse af demografiske faktorerens betydning for økonomisk ulighed.

Beskrivelsen af Aarhus og Danmark viser, at alderssammensætningen er anderledes i Aarhus end i Danmark, og at den også har ændret sig over tid. Beskrivelsen viser endvidere, at der er flere enlige og storfamilier samt en stor overandel af indvandrere og efterkommere. Den følgende analyse ser på betydningen af den særlige komposition af befolkningen i Aarhus i at forstå stigningen i ulighed.

Den første analyse angår aldersstrukturen. Spørgsmålet er, hvordan ville uligheden i Aarhus se ud, hvis byen havde samme alderskomposition som Danmark som helhed? Beregningen er foretaget ved at vægte de forskellige aldersgrupper i Aarhus, så de svarer til kompositionen i Danmark. Figur 8.6 viser beregningen for Aarhus med og uden vægtning. Beregningen viser, at der ikke vil være nogle forskelle målt i Gini-index i 1986 og 1996. Derimod ville Gini-indexet være 1 % point lavere i 2006, hvis

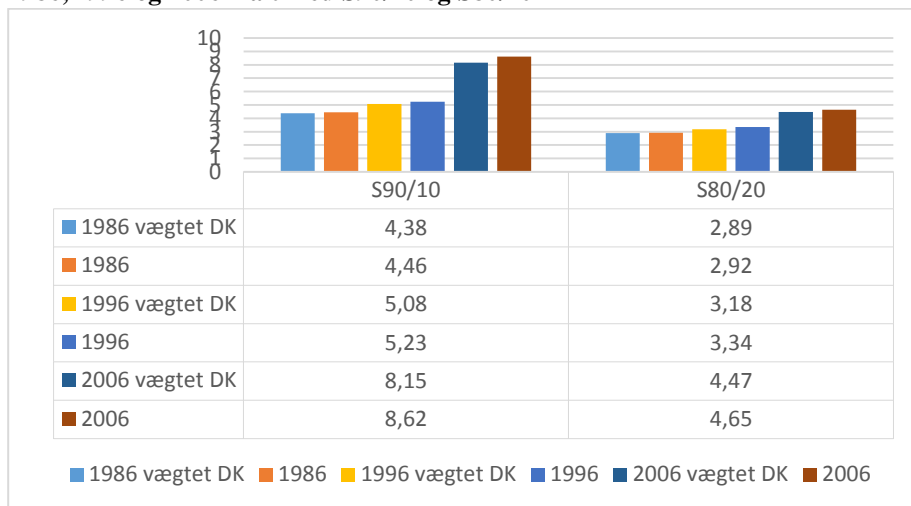
Aarhus havde Danmarks aldersstruktur.<sup>132</sup> Gini ville gå fra 29 til 28. Det er givet det store antal unge i Aarhus, der bidrager til, at uligheden er højere i Aarhus. Når effekten ikke er større hænger det også sammen med, at andelen af ældregrupper med en lavere indkomst er lavere i Aarhus. Så selv om Aarhus er stærkt overrepræsenteret ved nogle grupper med lavere indkomst, så er der også en underrepræsentation i andre grupper.

**Figur 8.6: Aarhus sammenlignet med alderssammensætningen i Danmark i 1986, 1996 og 2006 målt med Gini-index.**



Figur 8.7 viser en beregning af samme problemstilling foretaget ved anvendelse af S80/20 målet og S90/10 målet til at vurdere betydningen af aldersstrukturen.

**Figur 8.7: Aarhus sammenlignet med alderssammensætningen i Danmark i 1986, 1996 og 2006 målt med S90/10 og S80/20**



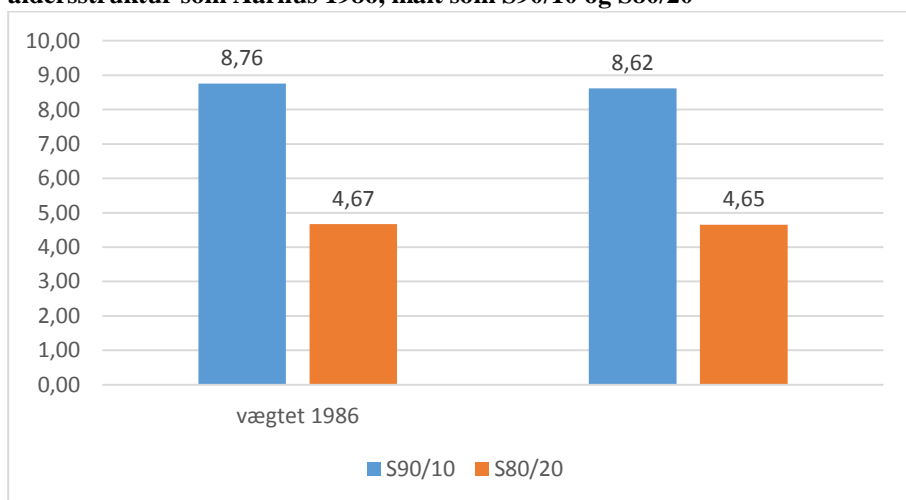
<sup>132</sup> Det forudsættes at indkomststrukturen er ens for aldersgrupperne i Aarhus og Danmark, hvilket godt kan diskuteres pga. den store uddannelsesandel i Aarhus.



Analysen viser, at uligheden ville være en smule lavere, hvis aldersstrukturen i Aarhus ækvivalerede aldersstrukturen i Danmark, men forskellene er meget små og dog størst i 2006. Analysen her er således i tråd med analysen ud fra Gini-koefficienten.

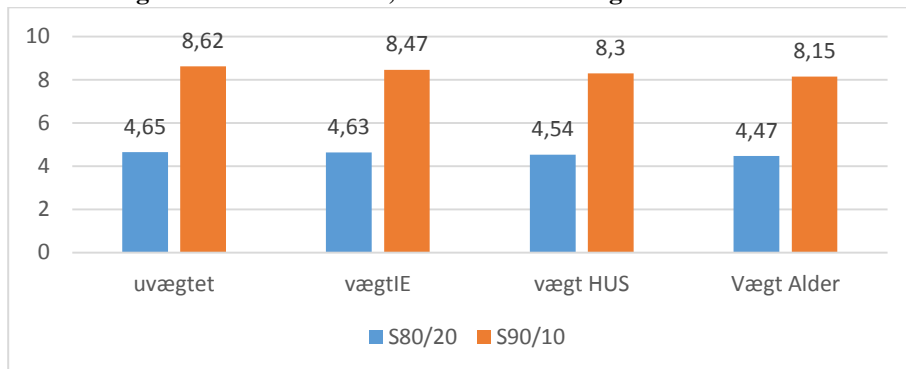
Men hvad betyder forandringen i byens aldersstruktur for udviklingen af ulighed i byen. Figur 8.8 viser en beregning, hvor 2006 er vægtet med aldersstrukturen i 1986. Analysen viser, at udviklingen af økonomisk ulighed i Aarhus ikke skyldes en særlig ugunstig udvikling i aldersstrukturen. Hvis der er nogle effekter er den nærmest positiv. Aldersstrukturen i 1986 var således meget svagt mere ugunstig ud fra relationen til økonomisk ulighed.

**Figur 8.8: Økonomisk ulighed i Aarhus 2006 uvægtet og vægtet med samme aldersstruktur som Aarhus 1986, målt som S90/10 og S80/20**



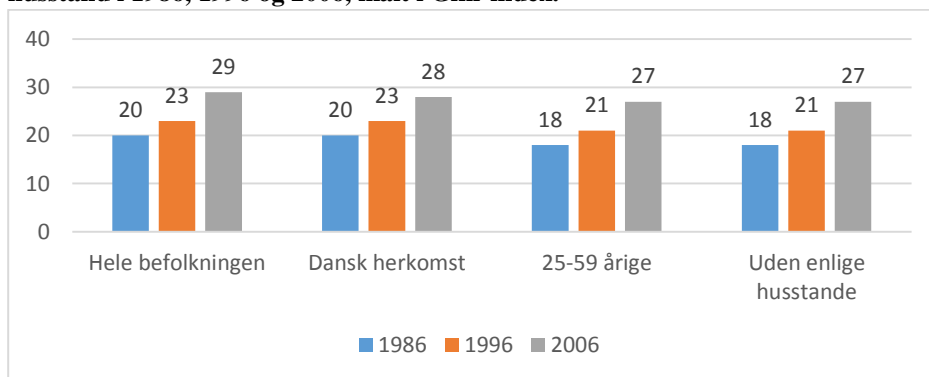
Figur 8.9 viser beregning af uligheden i Aarhus under forudsætninger af forskellige vægte i 2006. Forskellen i andelen af indvandrere og efterkommere betyder en meget lille del af uligheden. Forskel i husstandsstørrelse er lidt vigtigere, mens forskelle i aldersstruktur viser den største betydning af de tre vægte. Men for alle tre vægte er forskellene meget små. Den økonomiske ulighed i Aarhus ser ikke ud til at kunne reduceres til demografiske faktorer.

**Figur 8.9: Økonomisk ulighed i Aarhus 2006 uvægtet og vægtet med alder, herkomst og husstand i Danmark, målt som S90/10 og S80/20**



En anden strategi til at vurdere betydningen af demografiske komponenter bortselektorer bestemte grupper jf. kapitel 5.<sup>133</sup> Figur 8.10 viser den økonomiske ulighed dekomponeret for herkomst, alder og husstand i 1986, 1996 og 2006. Figuren viser jf. forrige figur, at Gini-indexet er højest, hvor hele befolkningen er medregnet. Dvs. at hvis vi trækker børn, unge, ældre og indvandrere og efterkommere og enlige husstande ud af materialet, så vil niveauet for Gini-indexet falde. Det vil sige, at når befolkningsgrupper der strukturelt set har lavere indkomst trækkes ud af materialet mindskes uligheden. Det er imidlertid den samme type af udvikling over tid uanset afgrænsning af population og forskellene i niveauer er i øvrigt ret små.

**Figur 8.10: Økonomisk ulighed i Aarhus dekomponeret for herkomst, alder og husstand i 1986, 1996 og 2006, målt i Gini-index.**



<sup>133</sup> Se kapitel 5, hvor Gini-indexet er beregnet for forskellige populationer. Hussain (2015:89) påpeger muligheden af at anvende generaliserede entropimål til at dekomponere. I dette projekt er valgt den meget udbredte Gini-index beregning.

## 8.4. Delkonklusion.

Kapitel har undersøgt betydningen af den demografiske komponent og følgende tese:

Den demografiske udvikling har forandret sig med en forskydning i grupper med forskellig indkomstgrundlag. Dette påvirker målinger i retning af stigende ulighed. Hvis *kompositionen af befolkningsgrupper* er meget forskellig mellem by og Danmark som helhed kan det forklare forskelle i ulighed, da indkomstgrundlaget er forskelligt i forskellige grupper.

Kapitlet viser for det første, at befolkningstallet og andelen af indvandrere og efterkommere er steget i både Aarhus og Danmark. Dernæst viser kapitlet, at der er sket en forskydning i aldersstrukturen i både Danmark og Aarhus. Aarhus adskiller sig fra Danmark ved især at have en stor ungeandel og en lavere ældreandel. Der er over tid sket en forandring i husstandenes størrelse. Der bliver især flere enlige husstande i både Danmark og Aarhus. I Aarhus er der lidt flere enlige husstande og flere meget store husstande.

Analysen viser overordnet, at udviklingen i den økonomiske ulighed ikke kan reduceres til demografiske faktorer. De demografiske faktorer spiller en rolle, men en mindre rolle som 'driver' af ulighed. Der kan noteres en lille betydning af den særlige aldersstruktur i Aarhus i forhold til Danmark, men dette træk er ikke blevet forværret over tid nærmest tværtimod. Forandringen i aldersstruktur og forskellen i aldersstruktur mellem Danmark og Aarhus er således ikke en forklaring på udviklingen i den økonomiske ulighed, selvom den har en betydning for forskellen mellem Danmark og Aarhus.

Analyserne viser, at andelen af indvandrere og efterkommere og andel af enlige betyder noget for niveauet af økonomisk ulighed, men meget lidt for udviklingstendensen i økonomisk ulighed. I analyser, hvor kompositionen i Aarhus vægtes som i Danmark viser det meget små forandringer i den økonomiske ulighed. En samlet vurdering er derfor, at den demografiske sammensætning spiller en rolle, men en mindre rolle for udviklingen i økonomisk ulighed i Aarhus, og ikke kan ses som den væsentligste driver for udviklingen i ulighed.

## Kapitel 9: Kapitalindkomstens betydning for uligheden.

### 9.1. Indledning.

I dette kapitel belyses kapitalindkomstens betydning for udviklingen i ulighed i Aarhus kommune i perioden efter år 2000, hvor uligheden er steget mest. Kapitalindkomsten er et sammensat begreb. I nationaløkonomisk forstand er kapitalindkomst den indkomst, der stammer fra produktionsfaktoren kapital. I skattemæssig forstand anvendes en snævrere forståelse af kapitalindkomst. Det økonomiske råd fastlægger kapitalindkomsten som renteindtægter fratrukket renteudgifter, aktieindkomster samt lejeværdien af egen bolig (2016:226).

Over de sidste årtier har kapitalindkomsten fået en større betydning som andel af den samlede bruttoindkomst. Stigningen i kapitalindkomsten har været medvirkende faktor til den stigende ulighed i Danmark (DØR 2016), da kapitalindkomsten også er meget ulige fordelt.

Lejeværdien af egen bolig er den største komponent i kapitalindkomsten i både Danmark og Aarhus. Boligmarkedet er derfor centralt i opgørelsen af lejeværdien. Boligpriserne er imidlertid også et resultat af boligpolitiske beslutninger. Første afsnit afdækker derfor kortfattet for boligmarkedet og betydningen af den politiske regulering heraf.

Herefter beskrives indkomstkompontenternes størrelse og udvikling i Aarhus i 2002 og 2006. Der sættes et særligt fokus på kapitalindkomstens betydning for udviklingen i Aarhus, og kapitalindkomsten dekomponeres i henholdsvis aktieindkomst og lejeværdi. Renteindtægter og udgifter betyder samlet set en mindre del for kapitalindkomsten i Aarhus modsat den generelle situation i Danmark (DØR 2016b). Kapitlet afrundes med en diskussion af udviklingen i Aarhus sammenlignet med Danmark.

### 9.2. Boligmarkedet og den politiske regulering.

Centralt i de seneste årtier er ligeledes den måde som boligmarkedet har været reguleret på. Det skyldes bl.a., at lejeværdi af egen bolig meget direkte påvirker opgørelsen af den disponible indkomst. Boligprisernes udvikling er derfor væsentlig.

Udviklingen i boligpriser er betinget af flere forhold bl.a. kvaliteten af boliger og markedsmæssige forandringer i udbud og efterspørgsel. Men politiske beslutninger herunder forskellige liberaliseringer kan samlet set have påvirket udviklingen, der har ført til hastigt stigende priser i 00erne og høj privat gældsætning. Ansatte i

Nationalbanken har foretaget en analyse af boligmarkedets udvikling, og hvad der har drevet de kraftigt stigende boligpriser i 00'erne (Dam, Hvolbøl, Pedersen, Birch Sørensen og Thamsborg 2011). Analysens konklusion er, at også politiske beslutninger har været væsentlige for den såkaldte boligboble.

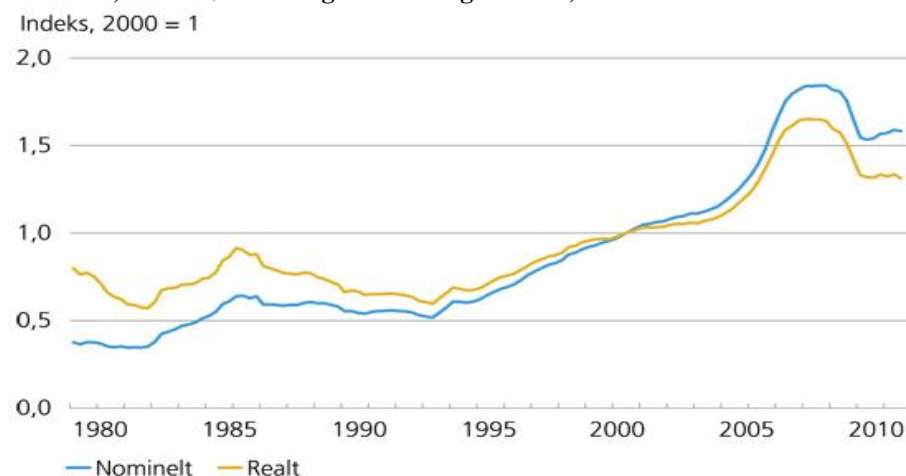
Angående politiske beslutninger, der kunne påvirke boligmarkedets kreditmuligheder i de sidste årtier kan vi pege på:

- Indførelsen af 30 årige annuitetslån til ejerboliger (1993)
- Indførelsen af flexlån (1996)
- Indførelsen af afdragsfrie lån (2003)

Herudover kan man pege på skattereformen i 1987 og pinsepakken i 1999, der begrænsede retten til rentefradrag samt skattestoppet i 2001, der kan have påvirket priserne på boligmarkedet i hver sin retning.

I figur 9.1 viser udviklingen i boligpriser opgjort nominelt og realt i perioden 1980 til 2010. År 2000 er sat til 1. I begyndelsen af 1980'erne er der en stigende prisudvikling parallelt med gunstige økonomiske konjunkturer. Det ændres til en periode med fald i priserne fra 1986 til 1993, i høj grad som følge af virkningen af skattereformen, effekterne af kartoffelkuren og de svage konjunkturer. Fra 1994 er der jævnt stigende priser frem til 2005, hvorefter der er meget dramatiske stigninger i huspriserne. Fra 2008 sker et brat fald i priserne.

**Figur 9.1: Udvikling i boligpriser 1980 -2010 i Danmark (Dam; Hvolbøl; Pedersen; Birch Sørensen og Thamsborg 2011:48).**



Der tales derfor om en boligboble i den danske økonomi som hængende sammen med bestemte politiske beslutninger (Goul Andersen 2011). Især er der peget på

muligheden for flexlån, der blev indført i 1996 og især indførelsen af de afdragsfrie lån i 2003, som beslutninger der har været medvirkende til at presse priserne op ad understøttet af en periode med meget lave renter. I analysen gives følgende tolkning af udviklingen i priserne i 00erne:

*”Et af vore hovedresultater er, at boligboomet i sidste årti i høj grad var drevet af indførelsen af nye låneformer og i nogen grad af, at ejendomsværdiskatten blev fastfrosset i forbindelse med skattestoppet.”* (Dam; Hvolbøl; Pedersen; Birch Sørensen og Thamsborg 2011:47).

Det er oplagt, at udviklingen i boligpriser er en væsentlig faktor i, hvordan uligheden eller ligheden i samfundet udvikler sig f.eks. i forhold til formue. Det er også oplagt at forandrede lånemuligheder giver forskellige betingelser med hensyn til forbrugsmuligheder alt efter, om du ejer eller lejer bolig.

Men det indvirker i denne undersøgelse også mere direkte ind på vurderingen af indkomstfordelingen, da der beregnes en lejeværdi af ejerboligen som indregnes i den disponible indkomst.

Lejeværdi af egen bolig udgør den værdi, der består i, at man bor i sit eget hus. Man kunne alternativt have investeret sine penge på anden vis og få et provenu. I stedet vælges investering i egen bopæl med gratis husleje til følge (NOU 2009:50ff). For at stille ejere og lejere ens i indkomstmæssig sammenhæng beregnes derfor en lejeværdi som tilskrives den personlige indkomst. Det økonomiske råd argumenterer stærkt for inddragelsen af lejeværdi af egen bolig i indkomstopgørelser<sup>134</sup>. Man kan naturligvis diskutere størrelsen af lejeværdien. Danmarks statistik har tidligere fastsat den pt. til 4 % af den offentlige vurdering, hvilket også er anvendt i denne opgørelse. Lejeværdien er sat til 4 % af boligens offentlige værdi i variabelen OVSKEJD02\_NY<sup>135</sup>.

---

<sup>134</sup> *”Hvis der som tillæg til indkomsten benyttes en lejeværdi svarende til renten på realkreditobligationer, sikres det, at forskellen i disponibel indkomst før husleje svarer til forskellen i disponibel indkomst efter husleje. Dette resultat afhænger ikke af, hvor store afskrivninger, værdistigninger og udgifter til vedligeholdelse, der er knyttet til boligen. Alle disse udgifter/indtægter vil optræde som en udgift/indtægt for husejeren, og de vil samtidig indgå i huslejen for lejerens (som et tillæg eller et fradrag). Dermed sikres, at den disponible indkomst efter bolig bliver påvirket med samme beløb (det er i eksemplerne antaget, at lejerne bor i boliger, hvor huslejen ikke er markedsbestemt). Dette resultat er vigtigt, fordi der i fordelingsanalyser analyseres på indkomsten før boligudgifter, og det er dermed ikke nødvendigt at kende størrelsen af disse udgifter og indtægter.”* (Jørgensen 2001:2)

<sup>135</sup> Det økonomiske råd har i en nyere rapport foretaget en grundigere diskussion af måden at beregne lejeværdi. Det er især de store forandringer i renteniveau over årtier, der kan give en forskellig bestemmelse af lejeværdien. Rådet har gennemført

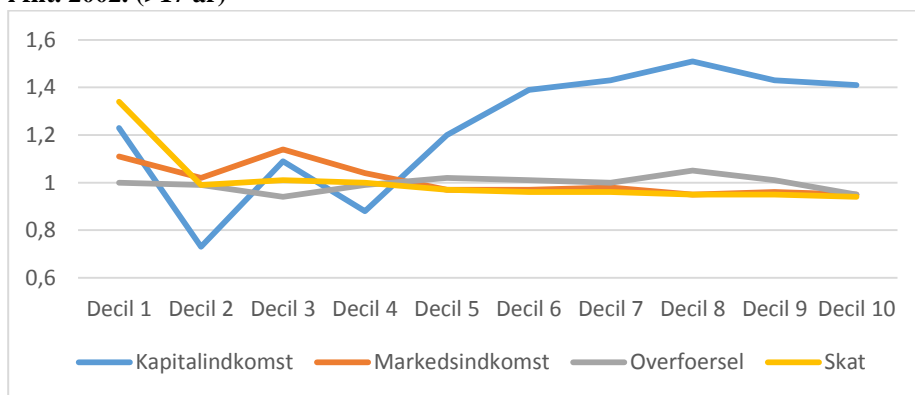
I kapitalindkomsten indgår også fortjenester og tab i forbindelse med aktier samt renteudgifter og indtægter. Kapitalindkomster kan således godt være negative. Renteudgifter til prioritetslån vil for en del uden andre kapitalindkomster gøre kapitalindkomsten negativ, men det opvejes af lejeværdi af egen bolig (Jørgensen 2001:3).

Huspriserne udvikling er uensartet fordelt i landet. Særligt for Aarhus kan man pege på, at udviklingen i huspriserne har været høje især i løbet af 00erne. Det er forventeligt, at lejeværdien som følge heraf er stigende.

### 9.3. Indkomst og kapitalindkomst i Aarhus – en beskrivelse

Kapitalindkomsten opgøres som summen af lejeværdien, aktieindkomster samt renteindtægter fratrukket renteudgifter. Kapitel 5 viste, at kapitalindkomstens andel af den samlede indkomst er stigende. Figur 9.2 viser de relative forskelle mellem 2002 og 2006 på forskellige indkomstkompontener opgjort på deciler. Hvis der ikke er nogen forskel mellem de to år, vil man få værdien 1. Hvis værdien ligger over 1 er komponenten relativt mere betydningsfuld i 2006 end i 2002.

**Figur 9.2: De relative indkomstkomponteners andel af bruttoindkomsten i 2006 i fht. 2002. (>17 år)**



Figuren viser, at markedsindkomsten for de øverste 6 deciler fylder mindre i 2006 end i 2002. Skatteandelen følger meget tæt markedsindkomsten, mens overførslerne er meget tæt på 1 i de fleste deciler. Til gengæld er kapitalindkomsten væsentlig mere betydningsfuld for næsten alle deciler i 2006 end i 2002. Det er særlig markant for de

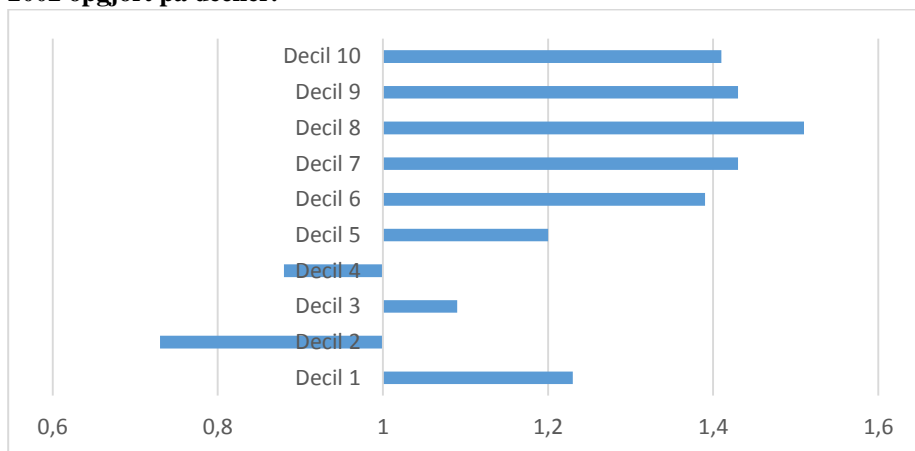
---

en række analyser under forskellige betingelser af lejeværdien. Den konkrete udregning påvirkes af bestemmelsen af lejeværdien, men det forandrer ikke på retningen i analyserne (DØR 2016:230). Bestemmelsen her ækvivalerer den såkaldte lovmodel, der ligger meget tæt på DØRs foretrukne model.

5 øverste deciler. Kapitalindkomsten er således den indkomst, der har forandret sig relativt mest imellem 2002 og 2006.

Figur 9.3 uddyber tidligere figur ved kun at inddrage kapitalindkomsten. Der er et lidt uklart mønster i de fire nederste deciler, der peger begge veje. Men fra decil 5 og frem er det meget tydeligt, at kapitalindkomsten er betydeligt mere dominerende i 2006 end i 2002.

**Figur 9.3: Kapitalindkomstens andel af bruttoindkomsten i 2006 i forhold til 2002 opgjort på deciler.**



Population: 18 år og derover

#### 9.4. Betydningen af kapitalindkomsten for uligheden.

For at komme nærmere en vurdering af kapitalindkomstens betydning for uligheden anvendes en dekomponering af bruttoindkomsten i forhold til kapitalindkomsten for en række forskellige ulighedsmål. Helt konkret anvendes ulighedsmål på decilfordelinger, de såkaldte S- og P- mål.

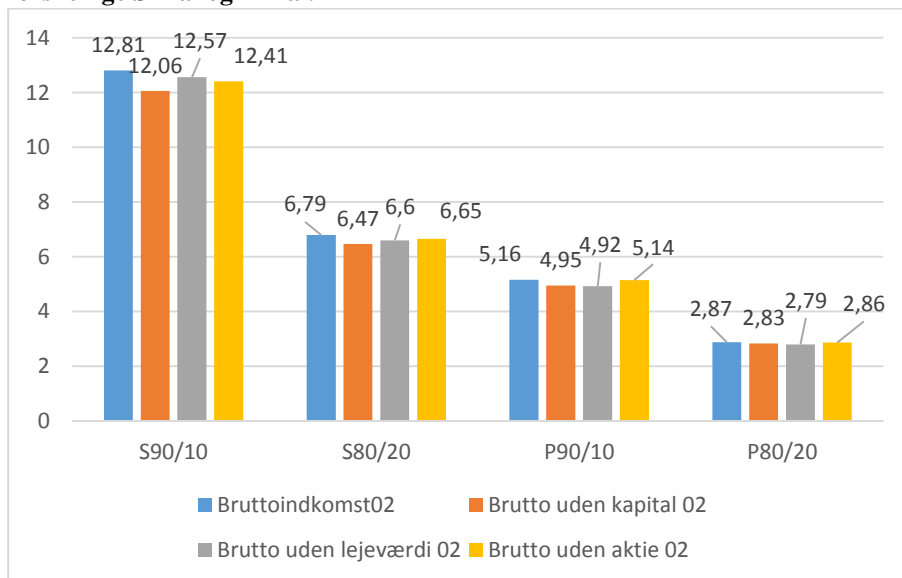
Figur 9.4 viser uligheden ved bruttoindkomsten, når forskellige dele af kapitalindkomsten trækkes ud ved anvendelse af S90/S10, S80/S20, P90/P10 og P80/P20 i 2002. Kapitalindkomsten opdeles endvidere som bidrag fra lejeværdien og bidrag fra aktieindkomsterne.



Figuren viser for det første, at kapitalindkomsten i alle mål bidrager til uligheden. Uligheden falder, hvis kapitalindkomsten udelades. Figuren viser for det andet, at uligheden ikke falder dramatisk uanset mål, men at der også er forskelle på vurdering af størrelsen af faldet afhængigt af det valgte mål. Den største betydning for uligheden opnås ved at benytte målet S90/S10. Dette mål er det mest følsomme mål for høje indtægter i det øverste decil og lave indtægter i det nederste decil, da det er et mål på gennemsnitsindkomsten i det øverste decil divideret med gennemsnitsindkomsten i det nederste decil. Ved anvendelsen af dette mål falder uligheden fra 12,81 til 12,06 på den individuelle bruttoindkomst med og uden kapitalindkomst. Ved anvendelse af P80/P20 kan der næsten ikke spores nogen betydning i forhold til uligheden. Dette mål angiver grænseværdien for det næstøverste decil divideret med grænseværdien for det næstnederste decil. Det ser ud til at disse grænsers relative niveau påvirkes meget lidt af kapitalindkomsten på bruttoindkomsten. Dette taler for, at kapitalindkomstens betydning er væsentligere for de højeste og laveste indkomster end for middelindkomsterne.

Der er ikke noget helt klart billede i 2002 af, om det er aktieindkomsterne eller lejeværdien, der bidrager mest til uligheden. Vurderingen af om lejeværdi eller aktieindkomst mv. spiller den største rolle for uligheden afhænger af valg af S eller P mål, men forskelle i niveau er meget små.

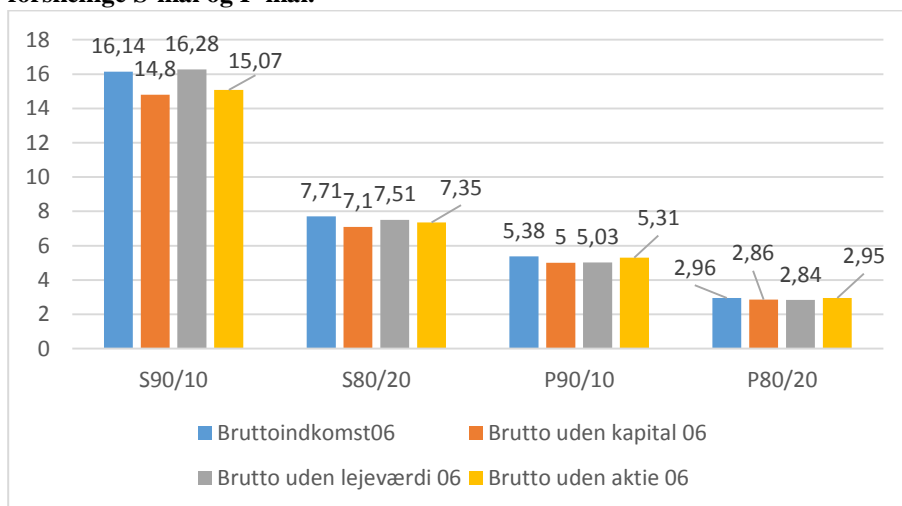
**Figur 9.4: Betydningen af kapitalindkomst for bruttoindkomsten i 2002 ved forskellige S-mål og P-mål.**



Population: 18 år og derover

Mønsteret i 2006 minder om 2002. Figur 9.5 viser betydningen af kapitalindkomst for bruttoindkomsten i 2006. Uligheden er relativt set højere i 2006 end i 2002 på alle mål, men der er forskellig vurdering af S og P mål. Lidt overraskende ser det ud til, at uligheden på den personlige bruttoindkomst målt med P-målet ikke er markant højere i 2006 end i 2002 især målt med P80/20. Det påvirker heller ikke uligheden markant at fratrække kapitalindkomsten. Der sker en lille reduktion ved P90/10 målet, hvilket indikerer, at den forskel der er i uligheden på de to år især har at gøre med forskelle i lejeværdien af egen bolig i de to år.

**Figur 9.5: Betydningen af kapitalindkomst for bruttoindkomsten i 2006 ved forskellige S-mål og P-mål.**



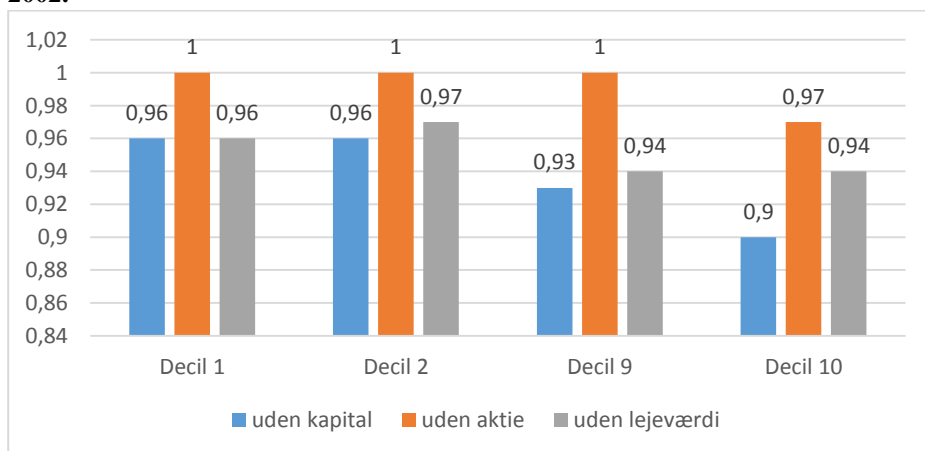
Population: 18 år og derover

Kapitalindkomsten har en betydning, men det valgte mål er meget væsentlig for vurderingen af, hvor stor betydning det har. Anvendelse af S-målene viser en markant højere ulighed i 2006 end i 2002, hvilket indikerer, at indkomstforskellene mellem de øverste og nederste deciler er øget markant i denne 5 års periode. Udviklingen i indkomsterne i det øverste decil er steget, mens der er en stagnerende indkomst i det nederste decil, hvorfor også S90/S10 målet er langt mere markant end S80/20 målet. I nominel indkomst er indkomsten i det nederste decil i 2006 på niveau med 2002. Den nominelle indkomst er derimod steget med over 35 % i det øverste decil.

Ved S90/S10 er det især aktieindkomsten, der spiller en rolle. Ved P90/P10 er det i højere grad lejeværdien, der spiller en rolle. Lejeværdien er i 2006 nominelt set ca. 5000 kr. i gennemsnit i nederste decil og ca. 60.000 i øverste, men andelen af indkomst bliver ca. identisk. Mange i det nederste decil ejer også bolig, så det er en mere spredt type indkomst. Ved S-målene handler det om den samlede indkomst. Her betyder aktieindkomster rigtig meget i det øverste decil og meget lidt i det nederste decil. Dvs. uligheden falder mest, når aktieindkomster trækkes ud ved S-mål, og uligheden falder mest ved P-mål, når lejeværdi trækkes ud.

Ovenstående taler for en nærmere belysning af dekompositionen af kapitalindkomsten i de enkelte deciler. Da S og P målene især baserer sig på forskelle i de to øverste og to nederste deciler beskrives kompositionen af disse decilers kapitalindkomst i 2002 og 2006. Figur 9.6 viser fordelingen af bruttoindkomstens andel ved fratrækning af kapitalindkomst samlet, aktieindkomst og lejeværdi på udvalgte deciler i 2002. Figuren viser, at det kun er det øverste decil, der påvirkes af aktieindkomsterne, mens lejeværdien har en betydning i alle deciler. Aktieindkomsten slår derfor tydeligere igennem, når denne indkomst indgår som er tilfældet for S målene.

**Figur 9.6: Udvalgte decilers indkomst som andel af decilets bruttoindkomst 2002.**

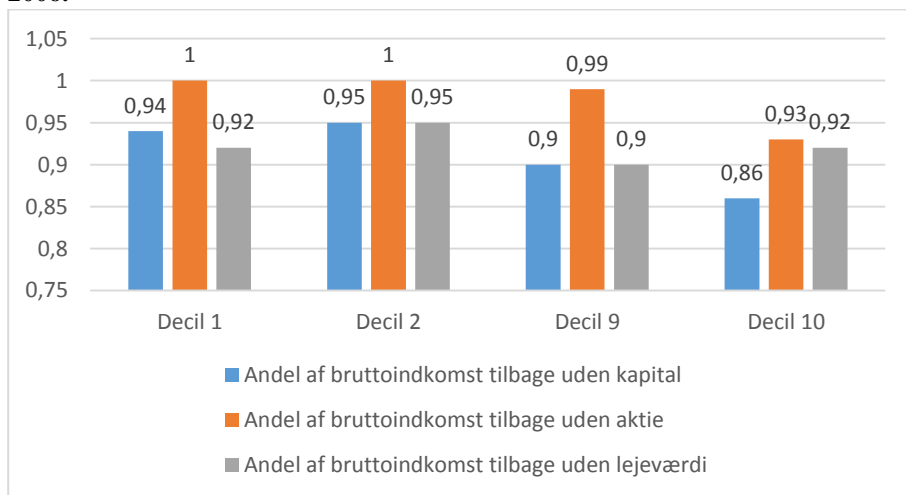


Population: 18 år og derover

Figur 9.7 viser fordelingen af bruttoindkomstens andel ved fratrækning af kapitalindkomst samlet, aktieindkomst og lejeværdi på udvalgte deciler i 2006. Figuren viser, at øverste decil påvirkes en del af aktieindkomsterne, mens lejeværdien har en betydning i alle deciler. Lejeværdiens relative betydning er ens i nederste og øverste decil, og bidrager derfor ikke til øget ulighed målt ved S-målene. Derimod får aktieindkomstens skæve fordeling stor betydning for måling af ulighed ved S målene,

men derimod mindre betydning ved P-målene, da denne indkomst ikke flytter særligt ved decilgrænseværdierne.

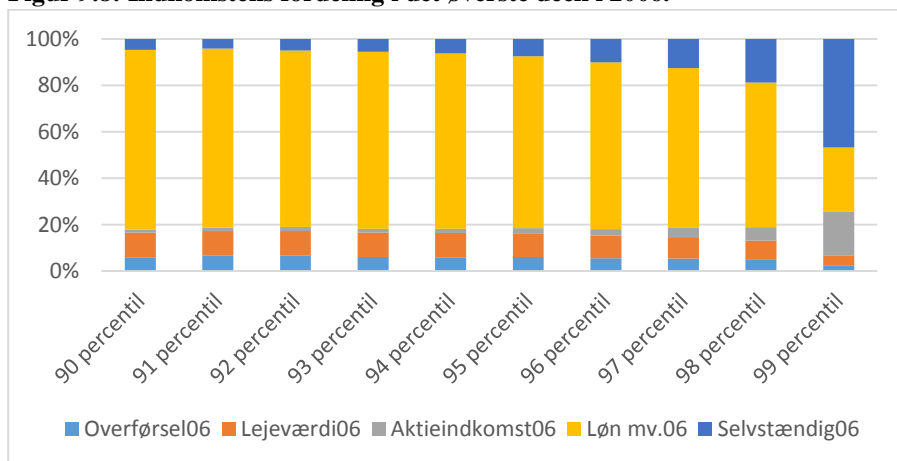
**Figur 9.7: Udvalgte decilers indkomst som andel af decilets bruttoindkomst 2006.**



Population: 18 år og derover

Analysen indikerer, at kapitalindkomsten er særlig betydningsfuld i det øverste decil. Det er derfor interessant at se nærmere på det øverste decil. Figur 9.8 viser indkomstsammensætningen i det øverste decil for 5 udvalgte indkomster i år 2006.

**Figur 9.8: Indkomstens fordeling i det øverste decil i 2006.**

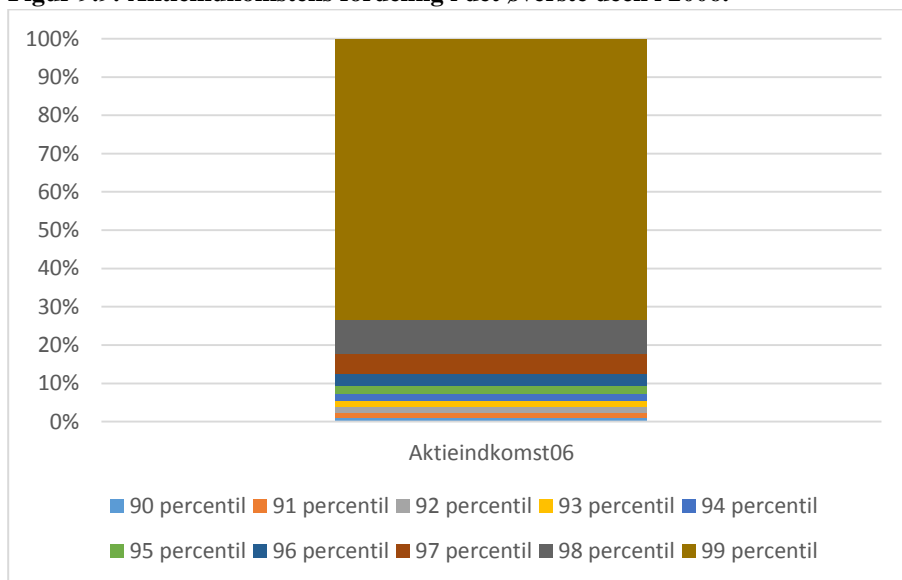


Population: 18 år og derover

Figuren viser i relation til kapitalindkomster, at aktieindkomsterne er særdeles væsentlige i det øverste percentil, hvorimod det fylder mindre end lejeværdien i de øvrige percentiler. Figuren viser i øvrigt, at lønindkomster er dominerende til og med 98. percentil. Det er kun for den ene procent med den højeste individuelle bruttoindkomst, at lønandelen betyder mindre. Her er indtægt ved selvstændig virksomhed væsentligst og aktieindkomster næsten på niveau med lønindtægten.

Ovenstående figur indikerer en meget skæv fordeling af aktieindkomsten i 2006. Figur 9.9 viser aktieindkomstens fordeling i det øverste decil. Tre fjerdedel af den samlede aktieindkomst stammer for indkomsten i det øverste percentil. Analysen peger samlet set på, at det især er den øverste percentil, der er væsentlig i forhold til at drive udviklingen i ulighed med hensyn til kapitalindkomst målt ved S-målene.

**Figur 9.9: Aktieindkomstens fordeling i det øverste decil i 2006.**



Population: 18 år og derover

Samlet set tyder analysen af 2006 på, at aktieindkomster især i det øverste percentil har en ulighedsdrivende betydning, men det er ikke alle mål, der fanger denne udvikling. Aktieindkomsterne rører ikke særligt ved decilgrænseværdierne, da de netop er knyttet til den øverste percentil. Derimod betyder lejeværdien af egen bolig en svag stigning i uligheden målt som ulighed henover indkomsterne. Da ejerandel i befolkningen er mere spredt henover decilerne er betydningen af lejeværdien mere spredt, også eftersom lejeværdiens andel af indkomsten kun er svagt stigende henover decilerne. Det er således også kun en moderat stigning i ulighed, der kan henføres til lejeværdien uanset om der anvendes S mål eller P mål.

Analysen her flugter analyserne af ulighed i Danmark i perioden. Finansministeriet fremhæver, at den stigende ulighed i midten af 00'erne kan henføres til stigningen i lejeværdien og til dels aktieindkomsterne (Finansministeriet 2010:3). Lejeværdien har været stigende fra 2005 til 2007 som følge af stigende boligpriser i perioden. Analysen baserer sig på udvikling i Gini-koefficienten. Samme pointe genfindes hos DØR (2011:210), der også analyserer forandringer i Gini-koefficienten. Stigningen i ulighed fra 1998 til 2007 har især med lejeværdi af egen bolig og aktieindkomster at gøre. DØR peger i en senere analyse på, at både arbejdsindkomsten, og overførselsindkomsterne også har spillet en betydning udover kapitalindkomsten (DØR 2016). Analyserne relateres til Gini-koefficienten, og er derfor ikke helt sammenlignelige med dekomponeringen i denne analyse, der baserer sig på decilfordelinger.

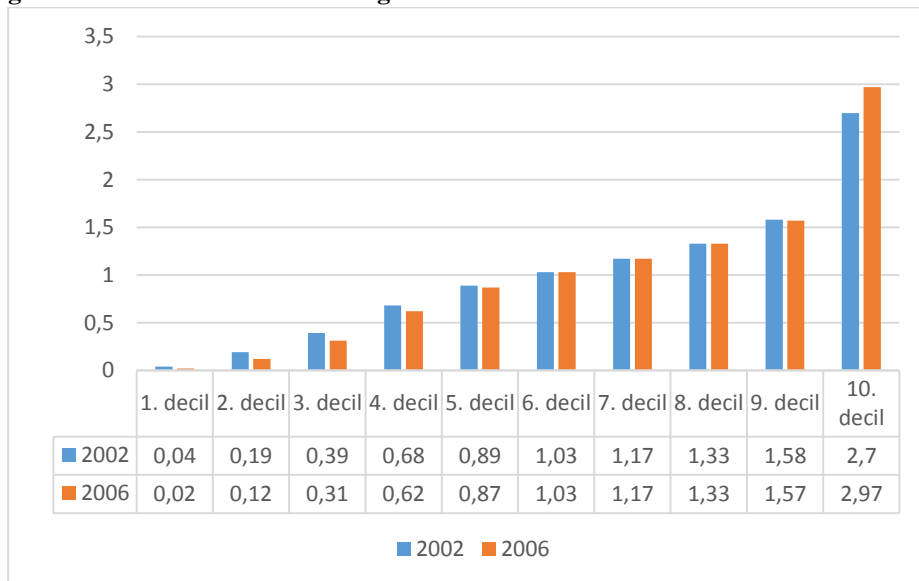
DØR foretager imidlertid også en analyse af topindkomsterne og kapitalindkomstens betydning. Analysen viser, at topindkomsterne som andele har ligget meget stabilt fra 1980'erne til 2010 (DØR 2011:223). Aktieindkomsten udelades imidlertid af analysen over tid pga. databrud. Rådet nævner, at dette kunne forrykke billedet, og det gør det vanskeligt helt at sammenligne analysen med Aarhus 2006, der netop viser aktieindkomstens betydning for det øverste percentil.

## 9.5. Kapitalindkomster og arbejdsindkomster

Analysen viser, at kapitalindkomst er vigtig. Men har arbejdsindkomsterne også en betydning. Det er ikke helt let at dekomponere arbejdsindkomster, idet de fylder så meget i de samlede indkomster. Derfor foretages en måling af, hvordan arbejdsindkomsterne er fordelt på deciler i 2002 og 2006. Der tages udgangspunkt i de positive arbejdsindkomster. Populationen er stort set lige stor i disse to år, hvor der er ca. 154.000 der har en positiv arbejdsindkomst.

Figur 9.10 viser den gennemsnitlige decilindkomst i forhold til gennemsnitsindkomsten i henholdsvis 2002 og 2006. Figuren viser, at arbejdsindkomsterne er noget forskelligt fordelt i disse to år. I 2006 er der betydeligt flere med en lav indkomst. I nominel værdi er indkomsten i de tre laveste deciler faktisk højere i 2002 end i 2006. Det indikerer, at der i 2006 er en større gruppe med lave indtægter f.eks. som deltidsjobs. Derfor er sammenligningen af fuldtidsansatte bedst i de højere deciler. Fra decil 5 til decil 9 er relationen mellem den gennemsnitlige decilindkomst og gennemsnitsindkomsten helt ens i de to år. Derimod er arbejdsindkomsterne i det øverste decil betydeligt højere i 2006 end i 2002. 2006 er derfor både mere ulige i toppen og i bunden af decilerne i fordelingen af arbejdsindkomst. Det er således ikke kun kapitalindkomst, der bidrager til uligheden mellem 2002 og 2006.

**Figur 9.10: Den gennemsnitlige decilindkomst i forhold til gennemsnitsindkomsten i 2002 og 2006.**



## 9.6. Delkonklusion.

En række undersøgelser af udviklingen af ulighed i Danmark har peget på kapitalindkomsterne som væsentlige i denne udvikling. Finansministeriet koncentrerer uligheden til især kapitalindkomsterne, mens Det økonomiske råd også peger på udviklingen i andre indkomstkomponenter. Men der er ingen tvivl om, at kapitalindkomsterne har været væsentlige. Dels er kapitalindkomsternes andel af indkomsten blevet forøget, dels er kapitalindkomsterne skævt fordelt, så det især er de højeste indkomstdeciler, der også har de højeste kapitalindkomster. Dette mønster findes også i Aarhus.

Kapitalindkomsterne er øget efter år 2000 dels som følge af stigende boligpriser, der slår om i en stigende lejeværdi af egen bolig, og dels som følge af stigende aktieindkomster. Da ejerboligformen er udbredt på tværs af deciler er det en indtægt, der også rammer bredt i indkomstfordelingen, men den stigende lejeværdi øger ulighederne mellem ejere og lejere. Analyserne viser, at den stigende lejeværdi har en betydning for uligheden og for udviklingen i ulighed, men at lejeværdien ikke kan forklare hele udviklingen i ulighed. Med ulighedsmål, der baserer sig på decilindkomster tenderer lejeværdien til at have en meget svag betydning for udviklingen i ulighed.

Aktieindkomsterne udgør en mindre del af kapitalindkomsterne, men er til gengæld mere spredt fordelt. Især udgør aktieindkomsterne en stor del af den øverste percentils indkomst. Ulighedsmål, der måler på indkomsten i deciler bliver mere følsomme for denne udvikling, hvor aktieindkomsterne er meget mere betydningsfulde i 2006 end i 2002.



## Kapitel 10: Kort opsamling på analyser af den økonomiske ulighed i Aarhus 1983-2007

Analyserne i denne del har vist, at der har været en stigende økonomisk ulighed i Aarhus, og at uligheden i Aarhus også er steget mere end i Danmark som helhed. Gini-indexet viser en stigning fra 20 til 30 fra 1986 til 1996 baseret på den ækvivalerede disponible indkomst. Stigningen har forløbet over hele perioden, men stærkest i den sidste del fra år 2000. Lignende udviklinger findes med P-mål, der er et relativt mål mellem deciler gennemsnitsindkomster, og S-mål der er et relativt mål for decilgrænseværdier. Uligheden viser sig lidt højere og med en mere skarp udvikling med P-mål end S-mål, da P-mål er mere følsomme for ekstremindkomster i yderdecilerne.

Der er rejst en række teser, der kunne pege på drivkræfter bag denne udvikling ud forskningsspørgsmålet:

*Hvilke drivkræfter ligger bag en stigende økonomisk ulighed i Aarhus kommune i perioden 1983-2007?*

Som et underformål i relation til studiet af Aarhus indgår:

*Hvorfor skulle den økonomiske ulighed øges mere i Aarhus kommune end i Danmark som helhed?*

Det korte svar på drivkræfterne er, at det er flere kræfter der spiller sammen i forhold til, hvorfor udviklingen i Aarhus udvikler sig ulige, og hvorfor Aarhus er mere ulige end Danmark som helhed, selvom Aarhus også viser træk, der kendes fra den danske forskning.

Analyserne viser, at der er en række faktorer, der har haft betydning for udviklingen i ulighed. I forhold til teserne viser analyserne følgende:

Polariseringsteorien peger på, at det især er lønudviklingen i servicesektoren, der bidrager til polariseringen. Helt overordnet er det ikke tilfældet i Aarhus. Generelt set er uddannelsesniveaut steget og beskæftigelsen i servicesektoren kan karakteriseres som professionaliseret. Dette gælder f.eks. udviklingen i ansættelsen i den offentlige sektor. I særlige fragmenter af servicesektoren som f.eks. detailhandlen viser analyserne en vis relativ tilbagegang målt på bruttoindkomsten. Dette kunne indikere, at mindre områder i servicesektoren sakker relativt bagud i indkomst, hvilket kan bidrage til øget ulighed. Der kan således være felter i brancher, der viser en ulige udvikling. Hovedtrenden er imidlertid, at servicesektoren bliver professionaliseret jf. Hamnetts pointer.

Som alternativ til at polarisering er knyttet til beskæftigelse i servicesektoren peger Burgers og Hamnett på, at polarisering kunne være knyttet til en lang ledighed eller udstødning fra arbejdsmarkedet. Målt på de to største grupper i de erhvervsaktive aldre, som er langvarige dagpengemodtagere og førtidspensionister er der ikke tegn på polarisering i forhold til øget økonomisk ulighed.

I den forbindelse tyder analyserne af overførselsindkomsterne på, at de sikrer en stor omfordeling af indkomst, der betydeligt reducerer uligheden. Det er vanskeligt at pege på, at nedskæringer i f.eks. kontanthjælp øger den økonomiske ulighed betydeligt, da gruppen af kontanthjælpsmodtagere også er en mindre gruppe. Polarisering i forhold til grupper med en marginal position på arbejdsmarkedet vil blive analyseret dybere i anden del, hvor der er fokus på udviklingen i fattigdom og social eksklusion. Det er muligt disse analyser er mere i tråd med Burgers pointe om en marginaliseret gruppe af immigranter. Det slår imidlertid ikke tydeligt ud i ulighedsmålninger, der netop rykker sig mest, når der ændres på store indkomster, f.eks. når mange er omfattet eller store indkomster er omfattet.

Skattesystemet sikrer også en omfordeling af indkomst, der reducerer den økonomiske ulighed. I analyserne af udviklingen fra 1996 til 2006 tyder det ikke på, at skattesystemet i sig selv har bidraget til en øget ulighed i Aarhus kommune målt på percentil mål. Der kan imidlertid spores en ulige udvikling, hvor grupper med høje andele af markedsindkomster betaler en smule mindre i skat relativt set fra 2002-2006. Det er muligvis denne udvikling, der indfanges i forandringen af Gini-koefficienten, hvor skatten har en lille betydning for en stigende ulighed.

Befolkningssammensætningen betyder noget for forskellen i ulighed mellem Danmark og Aarhus. Uligheden ville være en smule mindre i Aarhus, hvis alderssammensætningen var identisk med sammensætningen i Danmark. I den forbindelse har Aarhus en meget stor andel af unge i alderen 20-30 år. Der er imidlertid samtidigt færre ældre over 70 år, hvilket udligner den potentielle betydning af aldersfordelingen. Analyserne viser, at uligheden er mindre, hvis man kun analyserer på de erhvervsaktive aldre, eller hvis man kun analyserer på personer af dansk herkomst. Udviklingstendensen er imidlertid ret konstant over tid, så udviklingen i ulighed kan ikke forklares med befolkningssammensætningen eller forandringer heri i Aarhus over tid i sammenligning med Danmark. Men demografiske forskelle mellem Aarhus og Danmark bidrager til at forstå en større ulighed i Aarhus på et givet tidspunkt. Det ser ud til, at aldersforskellene er væsentligere end forskelle i herkomst og husstandssammensætning.

Analyserne af kapitalindkomsten viser, at den har betydning for den økonomiske ulighed. Både lejeværdien af egen bolig og aktieindkomsterne bidrager til den økonomiske ulighed samt bidraget til, at uligheden vokser over tid. Kapitalindkomstens andel af den samlede indkomst er begrænset men voksende. De stigende huspriser især i 00'erne, som slår ud i lejeværdi af egen bolig, og den stigende

aktieindkomst bidrager til udviklingen i ulighed. Det er begge indkomster som er ulige fordelt. Især er betydningen af aktieindkomst stor i de højeste percentiler af indkomstfordelingen, mens lejeværdien er mere spredt ud over decilerne, da mange ejer egen bolig. Analyserne for Aarhus er i tråd med de danske undersøgelser, hvor kapitalindkomsten fremhæves som en af de væsentligste drivere i uligheden.

Analyserne giver imidlertid også forskellige typer af svar alt efter, hvilket mål for økonomisk ulighed, der anvendes. De forskellige mål viser dog alle, at der er stigende ulighed, dog med forskellig vægt.

Mål der er meget følsomme overfor ekstremindkomster viser generelt set tendens til, at der har udviklet sig en større ulighed. Især synes tendensen til, at det øverste decil over tid er blevet betydeligt mere velhavende at slå igennem i nogle analyser af ulighed. I disse analyser betyder aktieindkomster en del, da de store aktieindkomster er koncentreret på en mindre gruppe i toppen.

Mål der er mindre sensitive overfor ekstremindkomster viser en mere moderat udvikling i ulighed. Her spiller f.eks. lejeværdi af egen bolig en rolle for udviklingen i ulighed.

Det er imidlertid kendetegnende, at alle deciler bevæger sig centrifugalt væk fra midten og spredes ud over tid i en sammenligning med indkomstforskellene i 1986, og at der er flere forhold, der har understøttet dette.

Mål med medianmetoden viser ligeledes stor spredning. Her er billedet nærmest, at fordelingen er gået fra en løg fordeling til et spirende løg med busk i rod og top. Især i 00erne er uligheden stigende og har en form, der kan karakteriseres som en polariseringsproces.

Analyser af Gini-indexet viser, at der er flere typer af indkomst, der har bidraget til øget ulighed mellem 2002 og 2006. Her viser analysen, at både kapitalindkomster, overførselsindkomster og skat har en betydning for den stigende ulighed fra 2002 til 2006.

I forhold til situationen i Danmark har analyser på basis af Gini-indexet især vist, at kapitalindkomsterne har været stort set eneste drivkraft i udviklingen af en ret begrænset økonomisk ulighed frem til 2007. Analyserne her tegner et lidt mere blandet billede for Aarhus.

Det økonomiske råd rejste en diskussion af, om der egentligt er tale om en stigning i ulighed over tid fra 1980erne til 2009 (DØR 2011). Her er rådet i 2016 mere entydig på, at der har været en løbende stigning i ulighed fra 1990 til 2014 (DØR 2016). Analysen for Aarhus er i tråd med denne udmelding, hvor analysen her viser en konstant stigning i ulighed fra 1986 til 2006.

Vores data slutter i 2007, og det rejser spørgsmålet om, hvad der er sket i de senere år. Det er naturligvis interessant, hvordan uligheden har udviklet sig efter den økonomiske krise satte ind i 2008. Vi har ikke data i dette projekt, der kan belyse dette, men krisen påvirker både markedsindkomsterne som følge af forandringer i beskæftigelsen samt kapitalindkomsterne, der bl.a. svinger med aktiernes og boligprisernes udvikling. Forandringer af skattesystem og overførselsindkomsterne spiller også en rolle, og disse er blevet ændret flere gange siden 2007 i en retning, hvor man kunne forvente en stigende ulighed. Den samlede effekt for indbyggerne i Aarhus kommune står derfor som et åbent empirisk spørgsmål, da forskellige effekter kan pege i forskellig retning. Det ligger imidlertid uden for projektets datamæssige rammer at belyse.

## Del 3: Analyse af udvikling i fattigdom og social eksklusion i Aarhus 1984-2007

Kapitel 11. Introduktion til analysedel om social polarisering som fattigdom og social eksklusion i byen

Kapitel 12. Forskningsfeltet og begreber om fattigdom og social eksklusion

Kapitel 13. Fattigdom i Aarhus i perioden 1985-2007

Kapitel 14. Langvarig fattigdom og social eksklusion i Aarhus kommune i perioden 1984-2007

# Kapitel 11: Introduktion til analysedel om social polarisering som fattigdom og social eksklusion i byen

Social polarisering analyseres her også som et spørgsmål om udviklingen i fattigdom og social eksklusion. Hvis der sker en stigning i disse forhold, er der grupper, der i stigende grad afkobles mulighederne for deltagelse i det almindelige samfundsmæssige liv.

Kapitlet introducerer til viden om udviklingen i fattigdom og social eksklusion i Danmark som ramme for problemstillingen for Aarhus. Udgangspunktet er, at Danmark i komparativt perspektiv fremstår med en meget lav fattigdom blandt velfærdsstaterne (OECD 2008, DØR 2006).

Det økonomiske råds analyser viser, at fattigdommen er faldet fra 1988 til 1995. Herefter har der været et næsten konstant fattigdomsniveau fra 1995 til 2004 (DØR 2006:177) dog med en svag stigning. Fattigdomsniveauet måles til ca. 5% af befolkningen i 2004, målt som de personer der har under 50% af den ækvivalerede medianindkomst. Analysen tager udgangspunkt i personer over 18 år, og viser følgende træk angående fattige grupper i Danmark i 2004:

- Over tid er flere unge fattige (også når studerende udelades), mens ældre i mindre grad er fattige over tid.
- Midaldrende, hvor erhvervsfrekvenserne er høje har meget lav fattigdom.
- Enlige og enlige forsørgere har overhyppig fattigdom.
- Personer med udenlandsk oprindelse har langt højere fattigdom. Vestlige og ikke-vestlige indvandrere er lige hyppigt fattige, mens efterkommere i mindre grad er fattige. Fattigdomsniveauet er især højt for nytilkomne. Indvandrere, der har været her en årrække har lavere fattigdom.
- Det mest afgørende træk i de erhvervsaktive ældre er tilknytningen til arbejdsmarkedet. Personer med stærk tilknytning til arbejdsmarkedet er typisk ikke fattige. Undtagelsen er de selvstændige, hvor der i perioder kan være meget lav indtjening eller direkte negative indkomster. Især kontanthjælpsmodtagere har højere fattigdom blandt personer på overførselsindkomst.
- Personer med en psykisk lidelse er overhyppigt fattige.

Andre studier viser, at især enlige forsørgere kan være ramt af fattigdom (Elm Larsen 2004; Kronborg Bak 2004). Ved brug af spørgeskemadata og kvalitative interviews afdækkes, hvordan vanskeligheder kan vise sig for enlige forsørgere.

Der er ligeledes foretaget både kvantitative og kvalitative studier af børns situation (Agerlund Sloth 2004, Dreyer Espersen 2006, Hussain 2002, Hussain 2003, Gerstoft og Deding 2009). De kvantitative studier viser, at børnefattigdommen har været stort set konstant fra 1984 til 2001, hvor fattigdommen målt til 3,4 % (Hussain 2003). Indvandrere og efterkommere er mere hyppigt fattige end danske børn, men forskellen er næsten ens i 1984 og 2001. Analysen fra 2002 til 2006 viser en svagt stigende børnefattigdom fra 4,2% til 4,9%. Stigningen måles især for danske børn af enlige forældre og indvandrere og efterkommere, hvor forældre er et par (Gerstoft og Deding 2009).

Samlet set tegner den danske forskning et billede af en meget svag udvikling i fattigdom. Samtidig fremstilles en række grupper med en overhyppig risiko for fattigdom. Den klassiske fattigdomsforskning omkring år 1900 knyttede fattigdom til bestemte livsfaser (Rowntree 1901; Fritzell og Ritakallio 2010). Risiko for fattigdom opstod i barndommen, ved familiedannelsen og i alderdommen. Velfærdsstaten har siden ændret dette billede og støttet børn, forældre og ældre. Det ser således ikke ud til, at fattigdom er knyttet til de samme livsfaser i nutidens risikogrupper. Det er især unge, der fremstilles som i en risikofyldt livsfase. Ellers ser både børnefattigdom, ældrefattigdom og fattigdom for familier ud til at være lav.

Fattigdom knyttes mere til livsomstændigheder som skilsmisse og familieopbrud samt sygdom og ledighed. Generelt sikrer velfærdsstaten forsørgelsen for grupper udenfor arbejdsmarkedet på et niveau over fattigdomsgrænsen, men især kontanthjælpsmodtagere og starthjælpsmodtagere er i risiko. Tilknytning til arbejdsmarkedet er således også bedste vej ud af fattigdom.

Vores første undersøgelse af Aarhus viste imidlertid en ret kraftig stigning i fattigdom i Aarhus i perioden 1995 til 2005 (Bøggild Christensen og Rasmussen 2008). Kan dette tænkes sammen med det kendte billede fra Danmark?

Aarhus er som bekendt kendetegnet ved en stor ungdomsgruppe og en højere andel af indvandrere og efterkommere. Alene disse træk øger forventningerne om en højere fattigdom i Aarhus udover kendskabet til den højere ulighed fra første analysedel.

Skal man komme nærmere en forståelse af, hvorfor det især er unge samt indvandrere og efterkommere, der i stigende grad er i risiko for fattigdom er det nærliggende at inddrage fordelingspolitikken.

Over de sidste årtier er forsørgelsen til unge ikke studerende reduceret<sup>136</sup>. Der er flere gange sket forandringer i kontanthjælpen, der øger pligterne eller nedsætter ydelsen

---

<sup>136</sup> SU reformen i 1988 udvidede forsørgelsesmulighederne for studerende.

til unge<sup>137</sup> (Jonasen 2002). I dagpengesystemet indførtes ungesatsen i 1996, hvor unge under 25 uden kompetencegivende uddannelse efter 26 ugers ledighed modtager halv dagpengesats. Det har således over tid været en bevidst politisk strategi gennem incitamenter at forsøge at presse unge til uddannelse eller arbejde.

Særligt har der været indført en lav kontanthjælpslignende ydelse. Stramningerne i kontanthjælpen med indførelse af starthjælp i 2002 og med forliget ”Flere i arbejde” i 2003 bestod i 2007 af følgende elementer<sup>138</sup>:

- Nedsat kontanthjælp for ægtepar, hvor den ene eller begge har modtaget kontanthjælp i 6 måneder.
- Kontanthjælpsloftet, der sætter et øvre max. på den samlede hjælp efter modtagelse af kontanthjælp i 6 måneder. Kontanthjælpsloftet gjaldt for både enlige og par.
- Indførelsen af starthjælp og introduktionsydelse i 2002, der betyder, at man for at erhverve retten til den fulde kontanthjælp skal have opholdt sig i Danmark i 7 ud af de sidste 8 år. Ellers har man ret til den noget lavere ydelse.

Der er en stærk overrepræsentation af indvandrere og efterkommere blandt modtagere af de nedsatte ydelser. Der er endvidere omfattende undersøgelser af konsekvenser af de nedsatte ydelser (Hansen, Hansen og Hussain 2009; Hansen og Hussain 2009; Müller et. al. 2010; Müller et. al. 2015), der i den politiske retorik blev framet som ’fattigdomsydelser’.

Hvor velfærdsstatsforskningen peger på, at der ikke generelt er tale om en entydig velfærdsstatslig retrenchment i de nordiske velfærdsstater, så har velfærdsstaten over tid nedtonet fokus på spørgsmålet om social sikring især i relation til kontanthjælp (Goul Andersen 2012, Goul Andersen 2013). Det giver anledning til at overveje, hvorvidt der er foregået en helt tilsigtet selektiv retrenchment, der rammer særlige grupper særligt hårdt. Det virker således helt bevidst, at den sociale sikring for grupper af indvandrere og efterkommere får en karakter, hvor velfærdsstaten ikke sikrer de traditionelle risikofyldte livsfaser som barn, i familiedannende aldre og i alderdommen<sup>139</sup> mod fattigdom. Det forventes således også, at det væsentlige forandrende træk i forhold til social eksklusion er i omfanget af gruppen af indvandrere og efterkommere.

---

<sup>137</sup> Senest har kontanthjælpsreformen i 2014 udskilte unge under 30 år til uddannelseshjælp, hvor ydelsen blev sat ned til SU niveau for uddannelsesparate. Aktivitetsparate kan fortsat modtage et tillæg.

<sup>138</sup> Ydelserne blev afskaffet i 2011 af Thorning regeringen men genindført i ny form med kontanthjælpsreformen 2016.

<sup>139</sup> Den fulde folkepension kræver 40 års bopæl i Danmark.



Afhandlingens anden analysedel sætter således spot på fattigdom og social eksklusion. Det vises indledningsvist, at der har været en stigende fattigdom i Aarhus i perioden 1985-2007, og at disse træk er mere dramatiske end den danske udvikling.

Det er hypotesen, at denne udvikling bedst forklares i et samspil mellem byens demografiske komposition og den velfærdspolitiske udvikling.

Hypotesen er for det første, at velfærdsstaten ikke længere sikrer indvandrere og efterkommere imod fattigdom i de kritiske livsfaser som barndom, ved familiestiftelse og i alderdommen. På den måde minder fattigdomsbilledet for indvandrere og efterkommere om en før-velfærdsstatslig fattigdomsprofil. Dette gælder ikke for borgere af dansk herkomst.

For det andet er der foregået en politisk prioritering af levevilkårene mellem aldersgrupperne. Der er foregået en aldersforskydning i social sikring, så ældre generelt over perioden bliver bedre sikret mod fattigdom, mens unge i stigende grad har fået incitamentsrettet ydelserne, der samtidig betyder en lavere indkomst, der ikke sikrer mod fattigdom for grupper, der modtager ydelser. Dette gælder også når studerende pr. definition ikke opfattes som fattige, og når hjemmeboende unge fratrækkes.

Da Aarhus er en by, der har store og stigende grupper af unge og grupper af indvandrere og efterkommere giver det også en forklaring på, at fattigdommen er højere og øget mellem Aarhus og Danmark.

Afhandlingen adresserer således følgende problemstilling angående forståelsen af fattigdom og social eksklusion:

*Hvilke træk viser udviklingen i fattigdom og social eksklusion i Aarhus, og hvordan hænger den sammen med fordelingspolitikken og byens demografiske situation?*

Anden analysedel følges i tre kapitler. Først introduceres til forskningsfelterne om fattigdom og social eksklusion i en international og dansk kontekst. Herunder begrundes valgte begreber, definitioner, operationalisering og fremgangsmåder. Herefter analyseres udviklingen i fattigdom i Aarhus fra 1985-2007, og de særlige træk ved fattigdommen i Aarhus. Endelig analyseres udviklingen og de særlige træk ved social eksklusion i Aarhus i samme periode.

## Kapitel 12: Forskningsfeltet og begreber om fattigdom og social eksklusion

### 12.1. Indledning

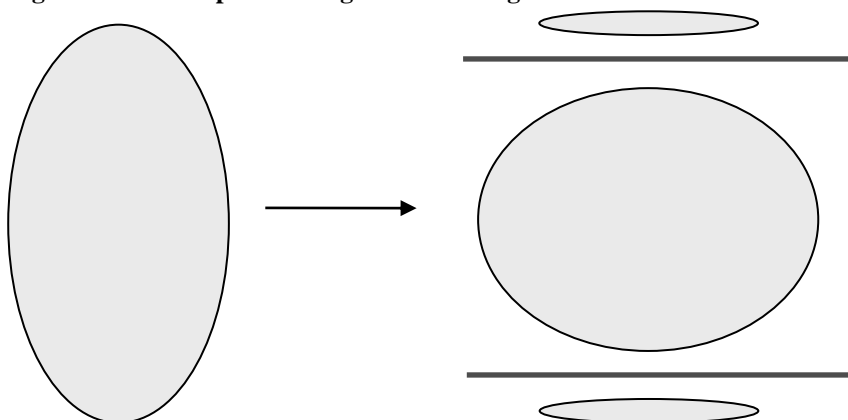
Kapitlet skal introducere til projektets tilgang til fattigdom og social eksklusion på baggrund af den internationale litteratur og forskning i feltet samt en dansk kontekst. Kapitlet introducerer således også til de basale operationaliseringer, der anvendes i kommende analyser.

Som der tidligere er redegjort for, er der mindre fokus på den spatiale del i dette projekt, hvorfor især begreber om fattigdom, marginalisering og social eksklusion sættes i spil i forbindelse med overvejelser af sociale polarisering som afkobling jf. figur 12.1. I denne del skal der særligt sættes fokus på en empirisk undersøgelse af fattigdommens og den sociale eksklusions udvikling i Aarhus kommune fra 1983 til 2007.

Interessen for at forbinde social polarisering og fattigdom hænger sammen med at anskue social polarisering i et afkoblingsperspektiv, hvor fokus rettes mod udvikling ved polerne. Med indkomst som en helt central kategori i denne undersøgelse kan polerne tolkes som henholdsvis en økonomisk elite og de fattige. Med ønsket om fokus på udviklingen og forandringen i de sociale problemer bliver fattigdomsperspektivet det væsentligste i denne del, hvor der også kobles til et socialt eksklusionsperspektiv.

Den bagvedliggende strategi er at komme til at vurdere, om der er større fare for afkoblinger over tid, og hvad der har været drivkræfter i udviklingen.

**Figur 12.1: Social polarisering som afkobling**



## 12.2. Fattigdomsbegrebet – en foreløbig kontekst

Fremvæksten og udbredelsen af begreber som social polarisering, fattigdom, marginalisering og social eksklusion er knyttet til den samfundsmæssige sammenhæng, som de er designet til at tolke. Fattigdom har som begreb en længere receptionshistorie (Andersen et.al. 1987), mens de andre tre begreber især har været knyttet til en række forandringer af økonomien og arbejdsmarkederne i nyere tid, der bl.a. tematiseres som en udvikling fra industrisamfund til en postindustrial vidensøkonomi.

Fattigdom som begreb er til stadighed omgærdet af flertydighed. Fattigdom er et ord, der historisk har været brugt og aktuelt bruges i dagligdags sprog, i litteratur, i politik osv.. Der er derfor forbundet forskellige opfattelser, oplevelser og vurderinger med begrebet.

Fattigdom anvendes både i hverdagslivet som i politiske og videnskabelige diskussioner. Mange fremhæver begrebet om fattigdom som politisk ladet, da fattigdom er noget, som der bør handles politisk på (Lister 2004, Alcock 2008:39, Spicker 2007). Derfor er der også en politisk kamp om forståelser af fattigdom og mange modstridende diskurser i den politiske sfære (Sørensen 2009). I den sammenhæng kan den danske politiske diskussion af fattigdom opfattes som ret betændt, da man fra officiel dansk side i årtier har været ret afvisende overfor at anvende termen<sup>140</sup>, der i en række andre lande og i f.eks. EU<sup>141</sup> og OECD<sup>142</sup> nærmest anvendes som en deskriptiv kategori.

Begreber som social polarisering, marginalisering, social eksklusion og fattigdom er ikke udviklet i en dansk kontekst, men overtages fra en international sammenhæng og tilpasses og målrettes en dansk tradition og diskussion. Berghman og Vleminckx formulerer det således:

*"... concepts such as poverty and social exclusion invoke paradigms of citizenship and nationhood. They appeal to pre-existing socially constructed formulas of national unity." (Vleminckx og Berghman 2001:30).*

Det leder til en interesse for den danske forståelseskontekst. I den empiriske fattigdomsforskning i Europa og Danmark er der stor konsensus om, at fattigdom skal anskues relativt og med fokus på økonomiske ressourcer. Hverdagsforståelsen adskiller sig herfra.

---

<sup>140</sup> Thorning Regeringen indførte dog i 2013 en officiel fattigdomsgrænse. Den er afskaffet igen af Løkke regeringen i 2015.

<sup>141</sup> EU benytter en fattigdomsgrænse som 60 % af ækvivaleret medianindkomst og anvender begrebet 'at risk of poverty'

<sup>142</sup> OECD anvender en fattigdomsgrænse på 50 % af ækvivaleret medianindkomst

Sørensen viser, at der i den politiske offentlighed kan identificeres tre forståelser af fattigdom:

- Fattigdom handler om overlevelse;
- Fattigdom handler om kulturelle ressourcer;
- Fattigdom handler om at have råd til et almindeligt liv (Sørensen 2009).

Den første forståelse minder om en absolut basic needs forståelse. Den sidste forståelse minder om en relativ fattigdomsforståelse, der anvendes i den empiriske forskning. Den udbredte forståelse om manglende kulturelle ressourcer rummer flere aspekter<sup>143</sup>, hvor især diskussion af ny fattigdom synes relevant i en dansk sammenhæng.

Termen 'new poverty' er i den internationale debat oprindelig introduceret i den empiriske socialforskning efter en erkendelse af, at der i moderne velfærdsstater er tale om nye sociale risici. Det er andre typer af grupper, der kommer i risici for fattigdom, end de grupper som den traditionelle fattigdomsforskning pegede på (Room 1990). Hvor den traditionelle fattigdomsforskning peger på børn, børnefamilier og ældre som i risiko betyder nye usikkerheder i familieliv og arbejdsliv, at andre grupper i moderne tid er i risici. I en dansk sammenhæng er diskussion om 'new poverty' imidlertid en anden, hvor der lægges vægt på kultur og adfærd.

Hvor den danske empiriske fattigdomsforskning er orienteret mod indkomst fremhæver flere, at fattigdommen snarere skal tolkes som et socialt eller åndeligt fænomen frem for som et økonomisk fænomen. Flere har vist, hvordan der er sket et skifte i den socialpolitiske forståelse og i det sociale arbejdes tilgang til klienter (Villadsen 2004). Fattigdom skal i mindre grad forstås som nogle ydre strukturelt påførte materielle betingelser, men skal derimod i højere grad begribes som nogle indre, åndelige, viljesmæssige eller evnemæssige begrænsninger, der vanskeliggør at klienter griber livsmulighederne i det moderne samfund. Hvorvidt dette skal forstås som en forandret diskurs eller hvorvidt "de fattige" faktisk er anderledes i dag er egentlig mindre væsentligt, da essensen bliver den samme.

Lawrence Mead fremhæver på linje hermed i en amerikansk sammenhæng, at mens fattigdom tidligere var noget, der ramte bredt blandt den almindelige arbejderklasse, så er fattigdommen i dag af en anden karakter og i høj grad forbeholdt ikke arbejdende

---

<sup>143</sup> Den omfattende danske forskning i social arv og intergenerationelle mobilitet kunne knyttes hertil. Argumentet er, at det især er børns opvækstvilkår i forskellige klasser med forskellige kulturelle ressourcer, der kan forklare den fremtidige sociale position i samfundet. Derfor er økonomisk fattigdom knap så væsentlig, hvis man er interesseret i social og klassemæssig mobilitet (Hansen 1995; DØR 2006; Harritz 2007).

minoriteter i de større byer. Der er således sket en faktisk forandring i sammensætningen af de fattige. Dette skifte hænger imidlertid også sammen med en ændret forståelse af problemstillingen:

*"The poverty of todays underclass differs appreciably from poverty in the past: underclass poverty stems less from the absence of opportunity than from the inability or reluctance to take advantage of opportunity..."* (Mead 2006:103)

Fattigdom er for Mead knyttet til grupper, der optræder amoralsk og med en afvigende og dysfunktionel adfærd, hvor der er en meget lille orientering mod værdien af at arbejde<sup>144</sup>.

*"The greatest cause of todays poverty may simply be that the attempts in recent decades to equalize opportunity have failed to persuade many Blacks and Hispanics that it is worth working"* (Mead 2006:107)

Politikken mod fattigdom er derfor blevet drejet mod et fokus på at motivere den enkelte, og Mead fremhæver Ronald Reagans workfare initiativer i begyndelsen af 1980'erne som et eksempel på denne udvikling. Og ligesom Villadsen fremhæver Mead, at der kommer et øget fokus på at bearbejde den enkelte fattiges motivation og indstilling.

*"The changing nature of poverty has also ushered in a fundamental change in our politics, which formerly focused on class but now emphasizes conduct"* (Mead 2006:103)

Denne politiske nyorientering skal imidlertid også tolkes som i den fattiges egen interesse. Mead anvender i forlængelse heraf begrebet paternalisme, som et positivt begreb til at beskrive denne indsats.

Daværende socialminister Karen Jespersen er ret illustrativ for et tilsvarende synspunkt i en dansk sammenhæng. Hun skrev under sin minister tid i 1999 bogen "Opgør med den nye fattigdom", hvor fattigdom fremstilles således:

*"At velstanden er steget er ikke i sig selv en garanti for, at alle sociale problemer bliver løst... (fattige) er mennesker, der er fattige på livskvalitet, fattige uden indflydelse, uden oplevelsen af at have magt over deres eget liv... lav livskvalitet: Depressioner, ensomhed, angst, aggressioner. De er det moderne samfunds*

---

<sup>144</sup> Det er åbenlyst, at Mead repræsenterer en værdi-konservativ linje, der både empirisk og teoretisk er omdiskuteret i USA. I denne sammenhæng er pointen, at vise en anden diskurs om fattigdom.

*underklasse. Men de er ikke fattige i traditionel forstand... flere penge vil ikke i sig selv løse de sociale problemer” (Jespersen 1999:9)*

Penge er ikke det egentlige problem og flere penge løser ikke problemet for de udsatte. Om hjemløse, sindslidende, arbejdsløse, tiggere – udstødte og hjemløse skriver Jespersen:

*”... man kommer ikke nogen vegne med problemet, hvis man opfatter det på baggrund af fastgroede forestillinger om, at det drejer sig om mennesker i økonomisk armod... at nogle af disse mennesker alligevel mangler penge skyldes, at de bruger dem de har på f.eks. narko eller alkohol...” (Jespersen 1999:140)*

Det væsentlige politiske spørgsmål i denne opfattelse af sociale problemer er ikke økonomisk fordeling og evt. økonomisk fattigdom men derimod, at der skal sættes ind over for den måde sociale problemer fremtræder på hos udsatte og udstødte grupper. I den forstand ligger Karen Jespersens forståelse egentlig tæt på den forskydning fra en fattigdomsoptik til en udgave af social eksklusion, som det væsentlige socialpolitiske spørgsmål.

Spørgsmålet bliver derfor i høj grad, hvordan man intervenserer i disse udsatte gruppers situation, så de opnår større magt over deres livssituation. Karen Jespersen peger her på en lang række initiativer og projekter, der kan bidrage til at mindske eksklusionen med et fokus på aktiv deltagelse, motivation og ansvarliggørelse af den enkelte. En tolkning er, at det ligger tæt på Meads forestillinger om en god paternalisme. Og som sådan har der været bred politisk opbakning til den aktive drejning af social- og arbejdsmarkedspolitikken.

Der er imidlertid også foregået et skred i den officielle politiske opfattelse af fattigdomsbegrebet.

### 12.3. Den officielle fattigdomsforståelse og udviklingen heri.

Det har været karakteristisk, at danske regeringer igennem tiden officielt ikke har været begejstrede for at anvende fattigdomsbegrebet som en deskriptiv term i en dansk sammenhæng<sup>145</sup>. På den måde er fattigdomsbegrebet politisk kontroversielt i Danmark, hvor der ind til beslutningen i 2013 ikke har været nogen officiel fattigdomsgrænse.<sup>146</sup>

---

<sup>145</sup> Se f.eks. Finansministeriet 2004

<sup>146</sup> De økonomiske vismænd skriver f.eks. således i et svar til finansminister Thor Pedersen: ” Vi håber derfor, at Finansministeren og andre vil gå ind i en diskussion af vore konkrete forslag frem for at kritisere, at vi i overensstemmelse med international praksis tillader os at bruge ordet ”fattige” om de økonomisk dårligst stillede i samfundet.” Kronik, 25. januar 2007.

I gennem 1980erne opblomstrede en diskussion af fattigdom. Det udmøntede sig også i en offentlig debat om de såkaldte 'fattigfirsere'. Debatten fadede ud, og der var i løbet af 1990erne ikke den store politiske debat om fattigdom i Danmark. Fattigdomsbegrebet kommer således ret sent på den politiske dagsorden i Danmark sammenlignet med udviklingen i f.eks. Norge. Finansministeriet omtaler i 2004 lavindkomstgruppen, (der måles på samme måde som OECD måler fattigdom) på denne måde:

*"Lavindkomstgruppen er ikke en opgørelse af hvilke danskere, der er fattige – fx i den forstand, at de ikke har råd til basale fornødenheder som mad, tøj og husly. De fleste er enige om, at fattigdom i denne forstand stort set ikke forekommer i Danmark."* (Finansministeriet 2004:2)

Det er tydeligt, at Finansministeriet her abonnerer på en absolut basic needs tilgang til fattigdom, der således ikke viser sig relevant i en dansk sammenhæng. Derfor afvises også anvendelsen af fattigdomsbegrebet.

Der er imidlertid i 00erne foregået en intensiv politisk positionering i fht. fattigdomsbegrebet især angående det betimelige i en officiel fattigdomsgrænse. Organisationer som Rådet for socialt udsatte og Red Barnet har således tilskyndet til denne debat (f.eks. Rådet for socialt udsatte 2003)<sup>147</sup>.

Der er således også sket en del på feltet efter 2007, hvor data i denne undersøgelse stopper. Med den daværende regerings program fra 2010 for Danmark år 2020: Viden, vækst, velstand, velfærd gik daværende statsminister Lars Løkke Rasmussen ind i diskussionen ved at anvende fattigdomsbegrebet aktivt. Her fremlægges et ønske om at udvikle 'retvisende' fattigdomsindikatorer, der er bredere end økonomiske ressourcer. I stedet lanceres en politisk redefinering af fattigdom med fokus på boligforhold, beskæftigelse, uddannelse og sundhed<sup>148</sup>.

---

<sup>147</sup> Analyseinstitutter som SFI, CASA og Arbejderbevægelsens erhvervsråd har leveret omfattende analyser, der har bidraget til debatten.

<sup>148</sup> Den fulde ordlyd af programskriften lyder: *"Vanskelige vilkår bunder først og fremmest i, at det enkelte menneskes eller den enkelte families ressourcer til at klare hverdagen ikke er tilstrækkelige. Regeringen vil igangsætte udvikling af operative fattigdomsindikatorer for Danmark, der inddrager de relevante parametre, som gør det muligt konkret at identificere fattige familier og enkeltpersoner, og som gør det muligt at iværksætte konkrete politiske initiativer for at hjælpe de pågældende grupper, blandt andet i forbindelse med de årlige udmøntninger fra satspuljen. Det skal understreges, at lav indkomst ikke nødvendigvis er det samme som få personlige ressourcer. Man kan godt være ressourcestærk og have en lav indkomst, fx som studerende på SU, som selvstændig med en i perioder svingende indtægt, eller fordi man har indrettet sit liv på et lille materielt forbrug og en tilsvarende lille arbejdsindsats. Andre relevante parametre for en vurdering af en families samlede*

Den efterfølgende Thorning regering nedsatte i 2012 et ekspertudvalg, der skulle foreslå en dansk fattigdomsgrænse. Her tydeliggøres det, at fattigdom handler om økonomiske ressourcer:

*"Regeringens udgangspunkt er, at fattigdom i et væsentligt omfang handler om manglende økonomiske ressourcer. En række andre forhold har dog også betydning for fattigdom."* (Kommissorium for ekspertudvalg til belysning af metoder til at opgøre fattigdom og forslag til en dansk fattigdomsgrænse)

Udvalget lancerede forslaget i 2013, hvor der er indført en officiel dansk fattigdomsgrænse<sup>149</sup>. Løkke regeringen har i 2015 afskaffet grænsen igen.

Der er således sket en udvikling i den politiske tilgang til fattigdom. På den ene side er der sket en nedtoning af den absolutte forståelse og en øget anvendelse af den relative forståelse. Der er sket en nedtoning af den kulturelle dimension som en del af fattigdomsdiskussionen og en øget betoning af den økonomiske dimension, og der har for første gang været indført en officiel fattigdomsgrænse. Der er imidlertid stadig konflikt om det betimelige i at have en grænse, og hvilke indikatorer der er mest relevante.

## 12.4. Fattigdomsforståelser i forskningen.

Afvisning af fattigdomsbegrebet hænger således ofte sammen med at knytte begrebet til en absolut forståelse af nød og elendighed som beskrevet hos Dickens eller H. C. Andersen og som billeder på situationen i en række udviklingslande eller som kulturel armod (Sørensen 2009). I fattigdomsforskningen skelnes ofte mellem et absolut og et relativt fattigdomsbegreb (Townsend 2006). Den absolutte forståelse abonnerer på en klassisk forståelse af fattigdom med fokus på "basic needs". Nogle benævner det som absolut eksistensminimum. Denne tilgang eksisterer stadig, når man diskuterer fattigdom i en del tredjeverdens lande, hvor f.eks. FN har et mål på gruppen, der lever for under 1 dollar om dagen. I den forstand giver det ikke meget mening at tale om og undersøge fattigdom i de vestlige lande.

Der er imidlertid også en anden forståelse af fattigdomsbegrebet, som trækker på en relativ forståelse af fattigdom. Den engelske fattigdomsforsker Peter Townsend udviklede en forståelse af fattigdom, hvor der er fokus på de samfundsmæssige omstændigheder i en vurdering af fattigdom. Townsend lagde vægt på, at mennesket er et socialt væsen, og at man ikke kun skal fokusere på det fysiologiske. I lighed med

---

*sociale situation kan fx være boligforhold, uddannelsesniveau, beskæftigelsesmuligheder og sundhedssituationen."* (Regeringen (2010): Danmark 2020: Viden, vækst, velstand, velfærd, pkt. 7, s. 29)

<sup>149</sup> Grænsen består af de personer, der i en tre årig periode har levet under 50 % af den ækvivalerede disponible medianindkomst, med en formuegrænse under 100.000 kr. og hvor studerende er trukket ud.



f.eks. T. H. Marshall og medborgerskabsbegrebet peger Townsend på, at det væsentlige er, hvorvidt man har tilstrækkelige ressourcer til at kunne deltage i samfundet. Townsends definition på relativ fattigdom er alment citeret:

*"Individer, familier og grupper i befolkningen kan siges at leve i fattigdom, når de mangler ressourcer til at opnå den kost, deltage i de aktiviteter og have de levekår og behageligheder, som er normale eller i det mindste vidt anerkendte i det samfund, som de hører til. Deres ressourcer er så langt under gennemsnittet for individer og familier, at de udelukkes fra almindelige livsmønstre, vaner og aktiviteter"* (Townsend 1979 jf. oversættelse i Andersen/Larsen 1998).

Relativ fattigdom har flere dimensioner. Det væsentlige ved Townsends definition er for det første et fokus på ressourcer. For det andet er der fokus på udelukkelse fra deltagelse. Der er en klassisk fattigdomsdiskussion mellem den indiske økonom Amartya Sen og Peter Townsend angående en relativ eller absolut forståelse af fattigdom. Sen fastholder en absolut kerne i fattigdom som gælder universelt uanset det enkelte samfunds relative forhold<sup>150</sup>. Hvis der er sult og hungersnød, så er der tale om fattigdom uanset den relative situation (Sen 1983). Mennesker har blandt andet brug for ernæring, at undgå sygdom, husly, tøj mv. Hvis dette ikke er til stede, er man ifølge Sen fattig.

Townsend påpeger, at mange af disse forhold er afhængige af den samfundsmæssige situation og udvikling. Forskellige samfund og forskellige tider varierer med hensyn til forståelser af kravene til arbejdsrollen og dermed behov for ernæring, den medicinske og behandlingsmæssige udvikling, kravene til hvad et husly skal kunne levere osv. (Townsend 1985). Der er derfor ifølge Townsend ikke noget sted, hvorfra man kan se det absolutte som adskilt fra en samfundsmæssig situation.

I diskussioner af fattigdom i velfærdsstater er det åbenlyst, at det må tolkes i en velfærdsstatslig ramme. Det giver ikke mening at opstille jagersamfundets standarder for et moderne liv. Sen accepterer, at det absolutte ikke refererer til stabilitet over tid eller på tværs af forskellige samfund, men handler om, at fattigdom måles ud fra specificerede minimumskriterier (Sen 1985a). Townsend pointerer, at der hermed reelt set ikke vil være den store praktiske forskel mellem de to forståelser (Townsend and Gordon 1991). Fattigdom operationaliseres ifølge Townsend bedst som spørgsmålet om økonomiske ressourcer og relativ deprivation (Townsend 2006).

---

<sup>150</sup> Sen er i øvrigt kendt for at foreslå en såkaldt capability approach (Sen 1985b), hvor der er et bredt fokus på individets muligheder for at fungere og agere og hvor der ikke blot er fokus på ressourcer, der følger af Townsends definition. Denne tankegang har Sen videreudviklet sammen med Martha Nussbaum (Sen og Nussbaum 1993). Det har givet inspiration til udvikling af et såkaldt Human development index i FN regi, der skulle måle velfærd bedre end et simpelt BNP mål. I en dansk sammenhæng er der ingen kendte studier af fattigdom, der trækker væsentligst på denne tilgang.

Fattigdom handler dermed om nogle synlige tegn på afsavn og dårlige levekår, der skal vurderes ud fra samtidens standarder. Men man kan godt have mindre end andre uden at være fattig (Hansen 1989).

Der er imidlertid forskellige opfattelser af, hvor essentielt fattigdom kan og skal begribes. Der er nogenlunde forskningsmæssig enighed om, at fattigdom angår få økonomiske ressourcer. Sen argumenterer for, at det væsentlige er at forstå 'poor living' og ikke antallet med få økonomiske ressourcer. Han anbefaler derfor en capability tilgang, der afdækker felter, hvor fattige er afskåret fra muligheder for deltagelse jf. diskussionen om social eksklusion (Sen 2000:4).

Forskellige tilgange til fattigdom handler indlysende om, hvad viden om fattigdom skal anvendes til. En capability tilgang er muligvis frugtbar f.eks. i et perspektiv på socialt arbejde, hvor der skal arbejdes helhedsorienteret med det enkelte individ, med grupper af fattige eller med lokalsamfund. I en policy forståelse er det imidlertid tvivlsomt om det er nødvendigt at forstå dybden af fattiges capabilities for at adressere spørgsmålet om det økonomiske forsørgelsesgrundlag. Spicker afviser derfor også, at studier af fattigdom skal fokusere på omfanget af deprivation. Han argumenterer for, at Townsends definition hænger sammen med ulighed:

*"Townsend states that 'inequality is not poverty', but his argument is not consistent with that: he defines poverty effectively as a form of disadvantage, and disadvantage is another name for inequality. People will be poor for as long as they are in a worse position than others."* (Spicker 2007:15).

En policy relevant fattigdomsforskning er derfor også orienteret mod at afdække, hvilke faktorer er betydningsfulde for, at nogle grupper har få økonomiske ressourcer. Projektet her er derfor enig i Spickers tolkning af Townsends definition med fokus på ressourcer og muligheder for deltagelse. Relativ fattigdom er knyttet til ulighed, og det er netop det relationelle aspekt, der er væsentligt i fht. de samfundsmæssige normer angående deltagelse.

I en dansk kontekst kunne den danske universelle velfærdsstats tradition for at have fokus på økonomisk lighed og et inkluderende medborgerskab (Goul Andersen 2003; Larsen og Andersen 2015) opfattes som et væsentligt paradigmatisk udgangspunkt i forståelsen af relativ fattigdom.

Synspunktet i denne afhandling er, at fattigdom med fokus på økonomiske ressourcer godt kan adskilles fra andre typer af sociale problemer. Det hævdes ikke, at fattigdom er det eneste eller det væsentligste sociale problem, men en problematik i sin egen ret. Fattigdom er knyttet til økonomisk ulighed og fordeling, og relativ fattigdom kan medvirke til en række sociale konsekvenser, der mindsker en normal deltagelse i samfundslivet f.eks. øget isolation, lav politisk deltagelse, manglende uddannelse og beskæftigelse, udvikling af misbrug osv.. Afsavnsforskningen peger på en række af

disse forhold, der må betragtes som konsekvenser af fattigdom. Økonomisk fattigdom gør først og fremmest dagliglivet besværligt i sig selv<sup>151</sup>.

## 12.5. Indkredsning af begrebet om social eksklusion

Forståelsen af udsatte gruppers situation kan ikke reduceres til spørgsmålet om fattigdom, da udsatte gruppers situation ofte er ret kompleks og må suppleres med en række andre perspektiver og forståelser. I den sammenhæng fremhæves ofte begrebet om social eksklusion som et multidimensionelt begreb.

Begrebet om social eksklusion er især blevet udfoldet i en europæisk politisk sammenhæng. Det har fremdyrket en videnskabelig dagsorden om social eksklusion med EU som væsentlig drivkraft i begrebets udbredelse. Social eksklusion kommer ind i det officielle EU system ca. 1988-89, da mange lande ikke ønsker at anvende fattigdomsbegrebet (Vleminckx og Berghman 2001:28). Anvendelsen øges i begyndelsen af 1990'erne med EU's tredje fattigdomsprogram og med Maastricht traktaten, hvor begrebet anvendes (Room 1995). Eurostat fremstiller forståelsen af social eksklusion således:

*“Social exclusion is multi-dimensional in that it encompasses income poverty, unemployment, access to education, information, childcare and health facilities, living conditions, as well as social participation. It is multi-layered insofar as the causes of exclusion can be at the national, community, household or individual level.”* (Eurostat 2010)

I forlængelse heraf fastlægges en række indikatorer for social eksklusion<sup>152</sup>. Der er således tale om en meget bredt anlagt forståelse af social eksklusion i Eurostat, der kan gøre begrebet udvandet idet det henviser til en række ikke nødvendigvis sammenhængende forhold. I en nyere dansk sammenfatning fremstilles kritikken således:

*”Der er endvidere blevet advaret mod overidentifikation af indikatorer og mod, at spændvidden af eksklusionsbegrebet udstrækkes til at omfatte nærmest alle aspekter af menneskers liv.”* (Benjaminsen et.al. 2013:45)

---

<sup>151</sup>En pointe der blev stærkt fremhævet af Michel Förster på FISS konference i Stockholm 2009, og som er en af hovedforfatterne til OECD udgivelsen: Growing unequal? (2008).

<sup>152</sup>Nogle af indikatorerne på social eksklusion er: At-risk-of-poverty-rate; Persistent at-risk-of-poverty-rate; Long term unemployment rate; Population living in jobless households; Early school leavers not in education or training; self-percieved health problems; housing problems mv. (EUROSTAT 2010).

Social eksklusion er således et politisk initieret begreb, men der er forskellig vurdering af, hvor omfangsrigt indholdsbestemmelsen af begrebet skal være. Der er således et tolkningsrum i forskningen i social eksklusion.

Room fremhæver i en forskningssammenhæng, at social eksklusion ikke blot er det samme som fattigdom, og at den komparative forskning i sociale forhold også ville have udviklet sig ud over fattigdomsforskning, men at denne proces fra fattigdom til social eksklusion selvfølgelig også er blevet præget af den politiske prioritering af et begreb som social eksklusion (Room 1995:3ff). Room påpeger, at der med begrebet om social eksklusion til forskel fra fattigdomsbegrebet sker en stærkere betoning af arbejdsmarkedet, af sociale relationer og et bredere syn på sociale problemer end traditionel fattigdomsforskning, der har mere fokus på indkomst. Men der er samtidigt nogle stærke relationer mellem fattigdomsbegrebet og begrebet om social eksklusion.

Det er endvidere tydeligt, at der er berøringsflader mellem social eksklusion og social polarisering. Nogle forskere gør denne sammenhæng meget tydelig (se f.eks. Byrne 1999:109ff), og det ligger lige for at tolke social eksklusion som mulige afkoblinger i et polariseringsperspektiv. Det er også klart, at spørgsmålet om udviklingen i indkomster og udviklingen på arbejdsmarkedet er helt centrale for forskningen i social eksklusion, hvilket sættes på spidsen i nedenstående citater af Mayes og Silver:

*"Disadvantage as a whole is a huge topic. The focus in the EU has been on two main areas of disadvantage; those stemming from poverty and those stemming from the labour market and unemployment in particular."* (Mayes 2001:4)

*"Social exclusion...is best understood in terms of its causes, especially economic restructuring and state retrenchment. Research on social exclusion almost always contains a strong economic or material dimension. Income poverty and unemployment are especially prominent in this literature."* (Silver 2008:559)

Der er således indholdsmæssigt nogle store sammenfald mellem forskningen i social polarisering og forskningen i social eksklusion. I årsagsforståelserne er der jf. ovenstående sammenfald med fokus på økonomiens strukturering og velfærdsstatens betydning (se endvidere Byrne 1999). På et operationelt plan indgår ofte spørgsmålet om fattigdom og ledighed som væsentlige kernefelter.

Men der er samtidig andre sider i diskussionen af social eksklusion som måske i mindre grad er en parallel til afkoblingsperspektivet. Social eksklusion kan f.eks. forekomme på arenaer, der ikke nødvendigvis er stærkt knyttet til arbejdsmarked og indkomst.

Vleminckx og Berghman anfører, at social eksklusion angår spørgsmålet om at være integreret i fire systemer: det demokratiske system, arbejdsmarkedssystemet, velfærdssystemet samt det familiære og civile system (Vleminckx og Berghman

2001:33). Walker og Walker er på linje med dette, når de mere abstrakt definerer social eksklusion som nægtelse af det civile, politiske og sociale medborgerskab (Walker og Walker 1997:8).

I en sådan optik bliver social eksklusion et meget omfattende forehavende, der empirisk ofte reduceres i kompleksitet. Vleminckx og Berghman går således i en operationalisering af social eksklusion meget tæt på fattigdomsbegrebet, men anfører, at social eksklusion ikke er det samme som fattigdom, da der i højere grad anlægges et dynamisk perspektiv samt et multidimensionelt perspektiv ud over måling af indkomst. Mayes peger på, at forskningen inden for social eksklusion i lighed med forskningen inden for social polarisering især går ud fra de uligheder, der hænger sammen med fattigdom og de uligheder, der hænger sammen med ledighed (Mayes 2001):

*”As a gross generalisation there are two main uses of the term social exclusion. The first relates to exclusion from the labour market and the second to the characteristics of enduring poverty. In both cases they relate to the idea that people can get locked into an unfavourable state”* (Mayes 2001:5)

Med inspiration fra Vleminckx og Berghman udvikles derfor nedstående model jf. skema 12.1 til studie af fattigdom og social polarisering som afkobling inspireret af en medborgerskabstankegang og med anvendelse af begreber om fattigdom, marginalisering og social eksklusion.

#### **Skema 12.1: Forståelsen af fattigdom, marginalisering og social eksklusion som afkobling.**

Arena	Outcome	Dynamisk proces
<b>Indkomst</b>	Fattigdom	Fattigdomsforløb
<b>Arbejde</b>	Ledighed / ikke-arbejde	Marginalisering – ledighedsforløb
<b>Social integration</b>	Kobling mellem fattigdom og ledighed samt andre sociale indikatorer	Social eksklusion – processer med vedvarende fattigdom og marginalisering/eksklusion fra arbejdsmarkedet

Videreudviklet fra Vleminckx og Berghman 2001:37.

Skemaet viser, at social polarisering som afkobling både kan undersøges ved statiske mål samt målinger af dynamiske forløb. Strategien bliver at måle fattigdommens udvikling fra 1983 til 2007 og samtidig se på dynamiske forløb herunder især spørgsmålet om langvarig fattigdom. Der foretages målinger af ledighed og marginaliseringsprocesser i forhold til arbejdsmarkedet. De to typer af tilgange kombineres ved at se på sammenhængen mellem langvarig fattigdom og marginalisering fra arbejdsmarkedet samt forandringer og udviklinger i disse mønstre

og disses koblinger til en række andre sociale faktorer som køn, husstand, herkomst og alder.

## 12.6. Indkredsning af det relative fattigdomsbegreb.

Projektets problemstillinger handler om at undersøge forklaringer på en stigende fattigdom. Dette kommer vi nærmest ved at fokusere på strukturelle træk ved indkomstfordelingen og ved de grupper, der har færrest økonomiske ressourcer. Derfor vælges en operationalisering af fattigdom karakteriseret som en objektiv lav relativ indkomst, der måles ved hjælp af medianmetoden.<sup>153</sup>

Tankegangen i medianmetoden er, at fattigdom handler om de grupper i befolkningen, der har relativt få ressourcer eller ofte mere specifikt, har objektiv lav relativ indkomst. Fattigdom handler om vanskelige økonomiske vilkår i sammenligning med andre. Det antages herudfra, at en vanskelig økonomi kan lede til forskellige konsekvenser herunder, at det vil være vanskeligt at føre et liv, der er ligesom andre, der har væsentligt bedre vilkår. Det formodes, at deltagelse i det almindelige liv, og det at leve op til almindelige normer i livsførelsen vil være et problem. Metoden afstår fra at sige noget præcist om, hvilke konsekvenser fattigdom har, da det kan få forskellige udtryk. Fattigdom forstået som en vanskelig økonomi opfattes som et socialt problem i sig selv, og der kan være stor variation i samspillet med andre sociale vanskeligheder.

Denne tilgang anvendes af f.eks. EU og OECD, hvor der tages udgangspunkt i medianindkomsten. Medianindkomsten angiver den indkomst, som den midterste person i indkomstfordelingen har<sup>154</sup>. Man antager herudfra, at hvis en person har den halve indkomst (OECD) eller 60 % af medianindkomsten (EU), så tilhører man fattiggruppen.

Forståelsen af fattigdom som en objektiv lav relativ indkomst er åbenlyst relativ, men den er også relationel i den forstand, at fattigdomsgrænserne hele tiden flytter sig med andre bevægelser i indkomstfordelingen. Der ligger en essentiel forståelse af fattigdom, da fattigdom hævdes at handle om økonomi eller indkomst, men der er

---

<sup>153</sup> Der er en række andre metoder og tilgange i dansk forskning indenfor et relativt fattigdomsbegreb. Bilag 5 viser en tabel over dansk fattigdomsforskning i perioden opdelt på anvendte metoder.

<sup>154</sup> Fordelen ved medianindkomsten frem for gennemsnitsindkomsten er, at medianen ikke er særlig følsom overfor store udsving i yderområderne. Hvor enkelte meget velhavende personer kan rykke ved gennemsnitsindkomsten, påvirkes medianen ikke på samme måde.

meget få essentielle antagelser herudover<sup>155</sup>. Tilgangen har et endimensionelt fokus på økonomiske ressourcer, men kan koble fattigdom med fordelingen af en række andre sociale dimensioner, der afdækker et bredere billede af fattigdom i multidimensionelle sammenhænge. Medianmetoden indebærer i princippet at fattige kan havne i fattiggruppen, uden selv at føle sig fattige. Det er netop et objektivi mål, der opgør andelen, der opnår en meget lille del af den indkomst, som fordeles i samfundet.

### 12.6.1. Diskussion af medianmetoden.

Der er imidlertid en række indvendinger overfor medianmetoden. Skema 12.2 samler op på den kritik af medianmetoden, der oftest fremkommer i fattigdomslitteraturen, og der kan derfor stilles følgende validitetsspørgsmål til fattigdomsmålingen:

- Er ulighed og fattigdom det samme fænomen?
- Oplever de personer, der udpeges som fattige sig selv som fattige?
- Kan man, hos de der udpeges som fattige, spore nogen fattigdomskonsekvenser?
- Hvad er den relevante fattigdomsgrænse, der skiller de fattige fra de ikke-fattige?

I en medianoptik er ulighed og fattigdom relateret. Når der sker polariseringer i indkomststrukturen, og når uligheden stiger vil større grupper ofte få vanskeligere ved at leve op til de normative forventninger til deltagelse i det almindelige samfundsliv. Derfor vil ulighed og fattigdom være forbundet i denne optik, der har en relativ tilgang. Men ulighed er ikke identisk med fattigdom, da fattigdomsbegrebet går på at udpege grupper, der har meget ringe økonomiske vilkår i bunden af indkomstskalaen. Det egner sig derfor også til diskussioner af afkoblinger i et polariseringsperspektiv. Uligheden kan imidlertid godt stige uden fattigdommen stiger ligeså meget og omvendt.

I en median betragtning er det ikke afgørende, at de udpegede fattige også selv oplever sig som fattige. Det åbner op for spørgsmålet om manglende validitet i den forstand, om der er nogen sammenhæng mellem den måde man omtaler tingene på og så virkeligheden (Lister 2004). Men den enkeltes oplevelser afhænger af de livsforventninger, man som socialt indlejret person bærer<sup>156</sup>, og derudover kan forskellige typer af mestringsstrategier være på spil, der gør at en tilegnet fattigdomsforståelse ikke bidrager positivt for den enkelte. Der kan således være gode grunde til at gøre fattigdomsspørgsmålet til et objektivi strukturelt spørgsmål om

---

<sup>155</sup> Nogle gange lades bestemte grupper ude af analyserne f.eks. studerende, hvilket rummer essentielle antagelser.

<sup>156</sup> For at sætte synspunktet på spidsen: Man vil sikkert kunne finde slaver, der ikke ser noget unaturligt i dette forhold.

mulighederne for deltagelse i samfundslivet fremfor et individuelt subjektivt anliggende.

Når medianmetoden adskiller den objektive måling af de fattige fra måling af typer af konsekvenser af at leve i fattigdom, åbner det også op for, at konsekvenserne af fattigdom viser sig meget forskelligt for de grupper, der udpeges som fattige. Det er klart, at fattigdom må have nogle typer af konsekvenser, hvis den skal være interessant at ændre på. Forståelsen er, at fattigdom gør livet besværligt. Jf. definitionen vanskeliggør fattigdom deltagelse i det liv, som omverdenen stiller af forventninger i forhold til at leve op til de sociale roller og normer, der gælder i det sociale liv.

Forståelsen af fattigdom er derfor relationel i denne betragtning. Når systemer og sociale relationer indrettes efter, at man har mobiltelefon, computer, netadgang eller lignende vanskeliggør en anstrengt økonomi mulighederne af at leve op til deltagelsen. Når sociale systemer og relationer forventer, at man bidrager til skoleklassers fællesudgifter, skoleudflugter og børns deltagelse i fritidsliv og ferieoplevelser vanskeliggør en anstrengt økonomi børnefamiliers muligheder for dette. Når sociale systemer og relationer forventer deltagelse i det sociale forbrug med fællesoplevelser, besøg, gaver osv. vanskeliggør en anstrengt økonomi mulighederne for dette.

Der måles ikke direkte på disse typer af konsekvenser men indirekte på fattigdom (Ringen 1988), der netop kan vise sig meget forskellige. Viden om disse typer af konsekvenser af fattigdom, og hvordan dybt forarmede liv tager sig ud analyseres bedre i et afsavnsperspektiv (Townsend 2006) eller en capability tilgang (Sen 2000). Afsavnsforskningen definerer fattigdom ved empirisk at afgrænse grupper med bestemte typer af afsavn (Townsend 2006, Hansen 1989). Her forstås fattigdom, som de konsekvenser ringe økonomiske ressourcer frembringer. Styrken ved dette er, at det viser nogle af de vanskeligheder, der følger af en ringe økonomi<sup>157</sup>. Det er imidlertid fravalgt her af kapacitetsmæssige grunde, og fordi sigtet er et andet. Mere principielt afdækker afsavnsforskningen især konsekvenserne af fattigdom mere end årsagerne til, at nogle har få ressourcer.

En relateret type af kritik går tættere på selve indkomstbegrebet. Det er måske ikke så interessant at måle den disponible indkomst som at måle, hvad personer har til rådighed, når alle faste udgifter er betalt. Man kunne hævde, at fattigdom snarere viser sig igennem et lavt rådighedsbeløb end gennem en lav disponibel indkomst (Townsend 2006; Elm Larsen 2004). Det er sikkert rigtigt, at der er en stærkere sammenhæng mellem et lavt rådighedsbeløb og forskellige typer af nød. Tankegangen

---

<sup>157</sup> Viden om afsavn skabes typisk gennem spørgeskemaer på bestemte tidspunkter. Det er dyrt at foretage, og vi har få målinger af dette. Der er ligeledes diskussion af, hvilke afsavn der skal spørges ind til. Denne tilgang egner sig ikke til dynamiske studier men til tværsnitsundersøgelser.



om rådighedsbeløb åbner imidlertid op for en meget individualiseret tilgang til fattigdom, da der kan være en lang række forskellige årsager til høje boligudgifter eller stor gæld osv.<sup>158</sup>. En tilgang der i høj grad kan anvendes til at diskutere det rimelige i den enkeltes boligudgifter, gæld, prioriteringer osv.. Dvs. man kommer måske tættere på nød i absolut forstand men længere væk fra nogle strukturelle træk ved økonomien eller ulighedens betydning.

Men hvad er den relevante fattigdomsgrænse? Det er oplagt, at det er svært at sige, hvor den rigtige fattigdomsgrænse går. Det mest almindelige er at vælge 50 % eller 60 % af medianen i et år som fattigdomsgrænse, men det er i sagens natur et arbitrært valg. Det er samtidigt klart, at vælges 60 % grænsen, så vil flere være fattige end med 50 % grænsen. Det kan derfor være vanskeligt at angive helt præcist, hvor mange fattige der er på et givet tidspunkt, da det vil afhænge af målemetode. Styrken er imidlertid, at målet er godt til at sige noget om relative udviklinger, da samme mål anvendes over en lang tidsperiode. Det er derfor et validt mål til at analysere udviklinger over tid i fattigdom.

En variant af kritikken mod medianmetoden hævder, at fattigdommen stiger i gode tider, hvor de rigeste bliver rigere og falder i dårlige tider, hvor mange mister jobbet, og at dette virker forkert ud fra hverdagsforståelser af fattigdom. Det er imidlertid nok en misforståelse både teoretisk og empirisk. Ændringer i medianen kræver indkomstændringer hos flere end halvdelen af befolkningen. Fattigdomsgrænserne bliver ikke rykket af, at de 10 % (ja op til de 49%) rigeste bliver rigere. Det er forandringerne henover midten af indkomstfordelingen, der rykker fattigdomsgrænsen. Og målinger af fattigdom kan erfaringsmæssigt gå op og ned i høj og lavkonjunkturer afhængigt af indkomstfordelingen (OECD 2008).

Afhandlingen tager udgangspunkt i medianmetoden i studiet af fattigdom i en social polariseringsoptik. Metoden har en række metodiske styrker. Målet egner sig til registerdata, der antages at være meget solide og pålidelige. Det er forholdsvis enkelt (og billigt) at udføre sammenlignelige målinger over tid. Metoden er endvidere overordentligt udbredt og anvendes både i internationale og komparative undersøgelser. Metoden fokuserer på relationer og en relativ fordeling, der netop er en pointe ved polariseringsperspektivet. Samtidig har metoden fokus på de strukturelle aspekter af indkomstfordelingen. Det er således også muligt at identificere nogle mulige årsager eller forklaringer på, hvorfor nogle grupper bliver mere fattige. Samlet set er der derfor en række styrker ved medianmetoden, der passer godt ind i et

---

<sup>158</sup> I den offentlige debat om konkrete cases indgår ofte diskussioner af det moralske rigtige i om personer med lav indkomst f.eks. ryger osv. Diskussionen om fattigdom kommer herved til at handle om de fattiges adfærd fremfor deres økonomiske situation, hvilket fremtræder som en individualisering af spørgsmålet om fattigdom.

polariseringsperspektiv og projektets problemstillinger. Medianmetoden anses derfor også som validt i denne sammenhæng.

**Skema 12.2: Validitetsdiskussion af medianmetoden som mål af fattigdom**

Validitetsspørgsmål	Kritik af medianmetoden	Forsvar for medianmetoden
<b>Er ulighed og fattigdom det samme?</b>	<p>Medianmetoden måler ulighed og ikke fattigdom: Det er ikke samme fænomen.</p> <p>Medianmetoden muliggør at fattigdom kan stige selvom alle bliver rigere.</p> <p>Medianmetoden muliggør at fattigdom kan stige i gode tider og falde i dårlige tider.</p>	<p>Ulighed og fattigdom hænger sammen jf. definitionen.</p> <p>Fattigdom er relativ – dvs. absolutte standarder ikke gode.</p> <p>Medianmetoden måler strukturelt og relationelt.</p>
<b>Føler de målte fattige sig som fattige?</b>	Medianmetoden betyder, at de fattige ikke nødvendigvis oplever sig fattige	Oplevelser afhænger af forventninger
<b>Har fattigdom nogle konsekvenser?</b>	Medianmetoden giver inden viden om nød eller afsavn	Det er en empirisk underbygget antagelse at få økonomiske ressourcer giver deltagelsesproblemer
<b>Hvad er relevant fattigdomsgrænse?</b>	Medianmetoden er en arbitrær fattigdomsgrænse, hvilket gør det vanskeligt at sige hvad omfanget af fattigdom egentligt er.	Det er rigtigt, at måling af fattigdom på et bestemt tidspunkt er afhængig af det valgte mål, men metoden er især god til at måle forandringer over tid.

### 12.6.2. Konstruktion af den enkeltes indkomst – ækvivalering af disponibel indkomst.

Undersøgelsen anvender som tidligere omtalt Danmarks statistiks indkomstvariabel DISPON til at opgøre den individuelle disponible indkomst. Forudsætningen i denne undersøgelse er, at familiesituationen har stor betydning for den enkeltes materielle forbrugsmuligheder og økonomiske situation. Det er derfor ikke tilstrækkeligt at måle den enkeltes indkomst uden at tage højde for familiedannelsen. Derfor ækvivaleres indkomsten, så det er muligt at sammenligne personer på tværs af forskellig familiemæssig position.

Selvom der er stor enighed om at ækvivalere indkomsten, så er der stor variation i den konkrete måde at gøre dette på. Som yder poler har vi på den ene side et forslag om at dele husstandens samlede indkomst med antallet af personer i husstanden – en slags BNP pr. medlem af husstanden. På den anden side findes forslag, hvor alle i husstanden placeres med familiens samlede indkomst. Ingen af disse metoder har fundet vej til danske fattigdomsopgørelser, der alle forsøger at placere sig mellem disse poler, der ofte handler om et valg ud fra to hensyn. For det første er det et spørgsmål, om man skal sondre eller vægte forskelligt mellem voksne og børn. For det andet er det et spørgsmål, om man skal tillægge husstandens samlede størrelse betydning ud fra overvejelser om stordriftsfordele. Vi ser derfor jf. skema 12.3 forskellige mål i den danske forskning.

Skalaerne fra Finansministeriet, Det økonomiske råd og OECD kvadratrodsskala har stordriftsfordelen indbygget, så hver ekstra person i husstanden tæller mindre. Men der er forskellig betoning af stordriftsfordelens størrelse. I OECD skalaen tillægges det stor betydning, hvor det er mindre vægtet hos Det økonomiske råd. De andre OECD skalaer, SFI og Det økonomiske råd skelner mellem børn og voksne således at voksne tæller mere end børn, men der skelnes hverken på voksnes eller børns alder i øvrigt. De forskellige valg angående skala betyder, at den samlede husstandsindkomst skal deles med en forskellig faktor alt efter valg af skala. Hver person i undersøgelsen tildeles således en beregnet indkomst, der er afhængig af valg af skala.

I den internationale og komparative fattigdomsforskning har der i årtier været interesse for spørgsmålet om ækvivalensfaktorer (Buhmann et. al. 1988), og et hovedsynspunkt har været, at valg af ækvivalensfaktor ikke i særlig grad påvirker bedømmelsen af størrelsen af fattigdom, men især påvirker bedømmelsen af fattigdommens sammensætning. Især ser vurderingen af, om grupper som ældre singler og børn er fattige ud til at være følsomme for valg af ækvivalensfaktor (Klaas 1997).

**Skema 12.3: Ækvivalensskalaer i dansk forskning.**

Foreslået af:	Ækvivalensskala	Eksempler i dansk forskning
Det økonomiske råd <sup>159</sup>	$(n_v + 0,6 * n_b)^{0,8}$	Det økonomiske råd 2006 Gundgaard 2007 Københavns Kommune 2007 Christensen 2008 Finansministeriet 2002 <sup>160</sup> Kronborg Bak 2004
OECD (gammel eller Oxford-skala)	$0,3 + 0,7 * n_v + 0,5 * n_b$	Danmarks Statistik 2002
Modificeret OECD-skala (ny)	$0,5 + 0,5 * n_v + 0,3 * n_b$	Hussain 2003, Hussain 2004,
Finansministeriet	$(n_v + n_b)^{0,6}$	Finansministeriet 2004, 2006, 2008, 2009 Arbejderbevægelsens erhvervsråd 2006, 2007, 2008, 2009
OECD (kvadratrods-skala)	$(n_v + n_b)^{0,5}$	OECD 2008, Deding 2009
SFI survey	$(n_v + 0,7 * n_b)$	Larsen 2004 <sup>161</sup>

v= voksen, b= barn

Dette hovedresultat ser også ud til at gælde for dette datasæt<sup>162</sup>. Især påvirker valg af skala medianens størrelse. Skalaer der leverer en høj median vil samtidig øge sandsynligheden for høj fattigdom blandt singler, da den beregnede indkomst for singler er ens i alle skalaer. Valg af skala betoner også storfamilier meget forskelligt.

Det økonomiske råd foreslår følgende principper for valg af ækvivalensskala:

- Faktoren skal øges med antallet af personer i husstanden

<sup>159</sup> Se Jørgensen 2001.

<sup>160</sup> Finansministeriet 2002 anvender dog:  $(n_v + 0,5 * n_b)^{0,8}$

<sup>161</sup> Indkomstvariablen i dette studie er en meget grov inddeling i indkomstintervaller, hvilket nok forklarer valget af ækvivalensskala

<sup>162</sup> Se bilag 6: Forskningsnotat fremlagt på Reassess workshop januar 2010: Bøggild Christensen, Anders (2010): The importance of equivalence scales used in Danish research in judging poverty applied on a data set of the population of the city of Aarhus.

- Hver ekstra person i husstanden skal tælle for mindre
- Vægten af børn afhænger af antallet af voksne og vice versa
- Børn vægter mindre end voksne

Ifølge disse principper er det kun rådets egen skala  $(n_v + 0,6 * n_b)^{0,8}$ , der lever op til kriterierne. Man kan naturligvis drøfte koefficienternes størrelse for at angive vægtning, men Jørgensen argumenterer for, at denne skala passer godt til danske forbruger forhold (Jørgensen 2001). Det er derfor denne skala, der anvendes i denne undersøgelse. Skalaen har endvidere den fordel, at den er mindst radikal i at udpege særlige grupper som fattige i forhold til de alternative muligheder<sup>163</sup>. Der er derfor begrænset fare for, at der systematisk er en bias mod at overbetone eller underbetone børn, enlige forsørgere, store husstande, ældre osv. i vurderingen af fattigdommens sammensætning.

Den beregnede ækvivalerede disponible indkomst fordeles ligeligt på alle personer i husstanden. Den ækvivalerede beregning medfører, at alle personer i populationen kan sammenlignes med hinanden. Det kan naturligvis diskuteres, om man burde foretage andre former for korrektioner i populationen end i fht. husstandssammensætning. Er det f.eks. rimeligt at sammenligne indkomsten for 18 årige med 50 årige osv.? Det antages samtidig, at indkomst fordeles lige indadtil i familien. I en dansk sammenhæng (og som oftest internationalt) er der ikke tradition for at foretage yderligere. Det forfølges derfor ikke yderligere her.

I forhold til undersøgelsen her er der kun mulighed for at tage udgangspunkt i C-familien. Det giver en svaghed i forbindelse med unge over 18 år, der er hjemmeboende. Dette påvirker ækvivaleringen, hvor både antal enlige er højt og hvor antal hjemmeboende børn er underestimeret. Da operationaliseringen er ens over tid er det et mindre problem for udviklingen over tid<sup>164</sup>, men kan påvirke det faktiske niveau i et enkelt år.

## 12.7. Indkredsning af tilgang til marginalisering og social eksklusion.

Siden den første oliekrise i 1970'erne har der i den politiske offentlighed især i 1980'erne og 1990'erne været en stigende bekymring for den høje og vedvarende ledighed. Arbejdsledighed ansues som et af de væsentligste samfundsmæssige problemer, og der er ikke mindst bekymring for de sociale konsekvenser af ledighed. Der er en omfattende litteratur, der viser, hvordan der kan være en sammenhæng mellem ledighed og efterfølgende social deroute. I en dansk sammenhæng

<sup>163</sup> Se forskningsnotatet jf. forrige note

<sup>164</sup> Medmindre der sker store forskudninger i husstandsstrukturer.

præsenteres opfattelsen af, at marginalisering på arbejdsmarkedet fører til social marginalisering, f.eks. hos Socialkommissionen 1992:

*"De menneskelige omkostninger ved marginalisering<sup>165</sup> er et komplekst samspil af psykiske og helbredsmæssige samt sociale omkostninger. De psykiske og helbredsmæssige omkostninger er med til at forstærke de sociale omkostninger og omvendt. Den arbejdsmarkedsmæssige marginalisering kan i værste fald føre til social marginalisering med social isolation, misbrugsproblemer og mistet evne til at tage vare på sig selv og sin familie."* (Socialkommissionen 1992: 181-182)

En række studier har imidlertid peget på, at den danske velfærdsstat har været stærkt forebyggende på den måde, at marginalisering på arbejdsmarkedet ikke ledte til en omfattende social marginalisering eller fattigdom eller stor ulighed i politisk deltagelse (Goul Andersen et.al. 2003, Goul Andersen 2003, Gallie og Paugham 2000). I denne forståelse bliver velfærdsinstitutionerne afgørende i forhold til at værne mod en social marginalisering trods længerevarende ledighed. Det er så at sige den sociale sikring, der gør, at selv langvarigt ledige er forholdsvis lette at integrere i arbejdsstyrken igen. I den forstand kan der være noget økonomisk og socialt rationelt i tankerne om økonomisk sikkerhed foruden, at det sikrer et medborgerskab og adgang til politisk deltagelse selv hos udsatte grupper (Goul Andersen 2013).

I denne forstand advokerer Goul Andersen for et multipelt marginaliseringsbegreb. Marginalisering på arbejdsmarkedet ansues som den uafhængige variabel, der muligvis kan forklare andre typer af marginalisering af social og politisk karakter. Men de empiriske analyser viser, at der er en omfattende social og politisk deltagelse trods en marginaliseret position på arbejdsmarkedet (Goul Andersen 2003).

Halvorsen sammenfatter en række af disse forskningsmæssige perspektiver og undersøgelser angående arbejdsløshedens konsekvenser og peger på, at 'mestringsperspektivet' har en del for sig i forhold til 'elendighedsperspektivet', hvor der peges på, at hvis man har tilstrækkelige økonomiske ressourcer, er der gode chancer for at klare sig trods ledighed (Halvorsen 2004:29).

Man kunne på den baggrund spørge, hvorfor man i en polariseringssammenhæng skulle beskæftige sig yderligere med arbejdsmarkedet som central deltagelsesarena? Det første svar er, at polariseringsteorierne netop tager udgangspunkt i forandringer på arbejdsmarkedet og de deraf ledte konsekvenser. Disse teorier har nok haft en større klangbund i byer og velfærdsstater med lav social sikring, men der har også i en dansk

---

<sup>165</sup> Med marginalisering forstår Socialkommissionen: "... (personer der) i en længere periode har en ufrivillig lav aktivitet på arbejdsmarkedet." (Socialkommissionen 1992:175)

sammenhæng været bekymring om f.eks. omfanget af unge langtidsledige. Er der f.eks. risiko for 'tabte generationer'? (Socialkommissionen 1992).

En anden indgang til et svar er, at deltagelse på arbejdsmarkedet tillægges større og større samfundsmæssig betydning og i stigende grad giver identitet og er af betydning i sociale sammenhænge. Det er f.eks. tydeligt i de seneste årtiers arbejdsmarkedspolitiske og beskæftigelsespolitiske bestræbelser.

Et tredje svar er, at de seneste årtiers arbejdsmarkedspolitiske strategier har udviklet sig fra den socialpolitiske forsørgelsesstrategi hen imod en aktiv beskæftigelsesindsats, der påvirker ledige til hurtigst muligt at blive selvforsørgende<sup>166</sup> (Bredgaard et.al. 2016). Den økonomiske forsørgelse var trods begrænsninger i varighedsperioden dog forholdsvis intakt frem til 2007 for forsikrede ledige<sup>167</sup>. Derimod sker der en række stramninger i kontanthjælpssystemet i 00erne, der gjorde den økonomiske sikring ringere ud fra devisen, at det altid skal kunne betale sig at få et arbejde.

I teoretiske termer går politikken i mindre grad ud på at dekommodificere arbejdskraften, men sigter i højere grad mod at rekommodificere udbuddet af arbejdskraft (Torfing 2004, Pedersen 2011). Der interverneres derfor lidt paradoksalt langt mere i den enkelte lediges situation med henblik på, at den ledige selv skal tage et øget ansvar for sin situation. I den forstand bliver det også tydeligere politisk betonet, at deltagelse på arbejdsmarkedet er en helt central arena for deltagelse i samfundet.

Med indførelsen af arbejdsevnetometoden i 2001 sker et skifte fra udmåling af erhvervsevnetab til vurdering af arbejdsevne – et fokusskifte fra problemer til ressourcer. Frem for at se på, hvad en person har mistet og skal kompenseres med, skal i stedet iagttages, hvad en person kan, og hvor meget der kan deltages på arbejdsmarkedet. Der er fortfarande en økonomisk forsørgelse for de, der ikke har

---

<sup>166</sup> Især med forliget 'Flere i arbejde' fra 2002 fremhæves hurtigst muligt i selvforsørgelse. Formålsparagraffen i lov om en aktiv beskæftigelsesindsats lyder: § 1. *Formålet med denne lov er at bidrage til et velfungerende arbejdsmarked ved at*

- 1) bistå arbejdssøgende med at få arbejde,*
- 2) give service til private og offentlige arbejdsgivere, der søger arbejdskraft, eller som vil fastholde ansatte i beskæftigelse,*
- 3) bistå kontanthjælpsmodtagere og ledige dagpengemodtagere til så hurtigt og effektivt som muligt at komme i beskæftigelse, således at de kan forsørge sig selv og deres familie, og*
- 4) støtte personer, der på grund af begrænsninger i arbejdsevnen har særlige behov for hjælp til at få arbejde.*

<sup>167</sup> Reformen i 2010 hvor varighedsbegrænsningen nedsættes til 2 år og genoptjeningsretten strammes bryder antageligt med dette.

mulighed for at deltage på arbejdsmarkedet. Men der sker en intensiveret indsats for, at personer med ikke fuld arbejdsevne tilknyttes arbejdsmarkedet<sup>168</sup> også for at nedbringe antallet af førtidspensionister<sup>169</sup>.

Der er således en del, der taler for at deltagelse på arbejdsmarkedet i sig selv bliver væsentligere for individets position i fællesskabet. Barbier peger på, at udviklingen i den politiske bestræbelse i en række velfærdsstater har gået på at benytte flere politiske sagområder til en aktivering af social sikring, der understøtter et så højt arbejdsudbud som muligt (Barbier 2005).

Samlet set er Danmark kendetegnet ved forholdsvis lavt omfang af fattigdom samt forholdsvis begrænsede sociale konsekvenser af marginalisering fra arbejdsmarkedet i perioden 1983-2007. Det sociale medborgerskab er antageligt mere gunstigt her end i mange andre velfærdsstater.

Imidlertid er der tendenser til øget ulighed og en stigende interesse for fattigdom samtidig med et øget fokus på, at arbejdsmarkedet er en central deltagelsesarena i sin egen ret. Man kan således være udsat ved at være relativt fattig og udsat ved at være langvarigt uden for arbejdsmarkedet jf. Mayes opfattelse af diskussionerne om social eksklusion.

Nærværende projekt skærer ind til en central forståelse af social polarisering i et afkoblingsperspektiv, hvor fokus især er på indkomsterne og arbejdsmarkedet. Social eksklusion tolkes derfor ikke i dette studie som dækkende over alle relevante afkoblinger og deltagelsespositioner, men snævres ind til et fokus omkring sammenhænge af langvarig fattigdom og en marginal arbejdsmarkedsposition. Dette kobles til forskellige sider af andre typer af sociale forhold som uddannelsesniveau, familiestatus, alder, køn og herkomst mv., og antyder hermed en række multidimensionelle aspekter af social eksklusion. Men kernen i eksklusion er langvarig fattigdom og langvarig marginalisering eller udstødning i forhold til arbejdsmarkedet. Det er netop de længerevarende forhold på de to helt dominerende arenaer, der tages udgangspunkt i.

Vleminckx og Berghman fremhæver følgende aspekter som væsentlige i udforskningen af social eksklusion, hvilket også vil indgå i tilgangen til at studere social polarisering som afkobling her:

---

<sup>168</sup> Her tænkes især på strategien om det rummelige arbejdsmarked (Bredgaard 2004) og indførelsen af fleksjobordningen i 1998.

<sup>169</sup> Der er samlet set tildelt ca. 50.000 fleksjobs frem til 2007 uden et markant fald i antallet af førtidspensionister. Selvom andelen af førtidspensionister i de enkelte årgange er faldet, har den demografiske faktor betydet, at antallet ikke faldt. Førtidspensionsreformen og fleksjobreformen i 2013 har betydet en betydelig reduktion i tilkendelser af førtidspension.



- Det dynamiske perspektiv: Det handler om at se på forandringer over tid (fastlåshed, bevægelsesmønstre osv.). Dette måles godt gennem longitudinale studier. Der er også mulighed for at se på 'trajectories' (Byrne 1999). Der findes en del risikoanalyser, men der er ikke meget forskning om dynamikkerne i de individuelle livsbaner. Silver peger på at "life-course research may offer important insights" (Silver 2008).
- Multidimensionalitet: Det handler om at se på korrelationer mellem forskellige dimensioner. Langvarig fattigdom og langvarig ledighed står særligt centralt, men der åbnes op for at knytte an til se på korrelationer til adskillige andre livsområder men uden, at der åbnes op for en egentlig levevilkårsanalyse (jf. Hansen 1988, Elm Larsen 2004).

Inspireret af Berghman (Berghman1995, Vleminckx og Berghman 2001) og den danske forskning om marginalisering og social udstødning skelnes endvidere mellem et statisk og dynamisk perspektiv<sup>170</sup>, der måles på forskellige arenaer. Der skelnes mellem en indkomstarena, en arbejdsmarkedsarena og en bredere arena for social integration, der bl.a. indeholder spørgsmålet om den langvarige situation angående indkomst og arbejdsmarkedsposition. Fattigdom, ledighed og bredere sociale vilkår måles på den ene side som statisk outcome, der angiver statiske mål af tilstande. Impoverishment<sup>171</sup>, marginalisering og social eksklusion skal ses som dynamiske processer og måles som processer og især ved varighed. Der indgår opgørelser af, hvilke grupper der over længere forløb er i bestemte situationer. Fattigdom/fattigdomsforløb og ledighed/marginalisering er uni-dimensionelle, da de operationaliseres ud fra indkomst eller arbejdsmarkedstilknytning. Der vil i undersøgelsen især blive lagt fokus på koblingerne mellem marginalisering fra arbejdsmarkedet og langvarig fattigdom som en snæver måde at anskue social eksklusion multidimensionelt.

De socialt ekskluderede anskues som den gruppe i de erhvervsaktive aldre, der både langvarigt modtager offentlige ydelser og langvarigt er fattige. Den identificerede gruppe kendetegnes i øvrigt af en lang række sociale forhold, hvor andre arenaer

---

<sup>170</sup> Berghman sonderer mellem poverty, impoverishment, deprivation og social exclusion. I en dansk sammenhæng er der ikke samme tradition for at skelne mellem poverty, impoverishment og deprivation, da en del fattigdomsundersøgelser både undersøger forbrugsmuligheder, fattigdomsforløb og mobilitet ind og ud af fattigdom samt fattigdommens korrelation med andre sociale situationer (se f.eks. Det økonomiske råd 2006).

<sup>171</sup> Vi har ikke en klar dansk betegnelse for impoverishment, der kan oversættes med forarmelse, men det angår fattigdommens varighed eller mobilitet og forløb ind og ud af fattigdom. Netop varigheden af fattigdommen er meget afgørende for de sociale konsekvenser heraf (Det økonomiske råd 2006, Ekspertudvalget om fattigdom 2013). Her anvendes termen fattigdomsforløb.

inddrages i en multidimensionel afdækning. Men relationen til arbejde og indkomst står i kernen af forståelsen her, som de centrale arenaer i forbindelse med eksklusion.

### 12.7.1. Operationalisering af social eksklusion

Forståelsen af social eksklusion trækker på pointer fra Mayer og Silver jf. ovenfor, men må i øvrigt siges at repræsentere en mere snæver tilgang til social eksklusion end en række andre tilgange og forslag. Argumentet er, at deltagelse på arbejdsmarkedet og i forbruget anskues som de centrale sociale positioner, og at langvarig fattigdom er en helt afgørende social situation, der knytter sig til nogle samfundsstrukturelle forhold som ligger i tråd med forståelsen af social polarisering.

Berghman ønsker at reservere begrebet om social eksklusion til at omhandle en række sfærer og fællesskaber, som den enkelte kan være mere eller mindre socialt ekskluderet fra, hvilket især skal belyses over tid for at sige noget om fastlåsthed og muligheder for forandring. Det er samme strategi som forfølges i denne undersøgelse.

Langvarig fattigdom operationaliseres i en 3 årig periode. EU anvender en tre årig periode som indikator for 'persistent poverty', hvis man er fattig i det seneste år og derudover i mindst et af de foregående to år. Ekspertgruppen om fattigdom i Danmark har en mere restriktiv tilgang til fattigdom. Ekspertgruppen anbefalede en dansk fattigdomsgrænse, hvor personer, der i tre år i træk har under 50% af medianindkomsten, og en formue under 100.000 kr. samt ikke er studerende (eller i husstand med en) henregnes som fattige (Ekspertgruppen 2013). Definitionen fungerede som officiel fattigdomsgrænse i en kort periode fra 2013 til 2015 (Økonomi og indenrigsministeriet 2014, Økonomi og indenrigsministeriet 2015).

Omfanget af langvarig fattigdom vil derfor vise sig forskelligt med de to definitioner. Analysen vil inddrage begge fremgangsmåder som tegn på udvikling i langvarig fattigdom.

Empirisk forskning i marginalisering foregår i Danmark især ud fra en økonomisk tilgang med analyser af ledighedsforløb i longitudinale studier, hvor marginalgruppen udpeges ud fra ledighedsgrad. Den valgte definition følger den såkaldte Velfærdskommission fra 1995<sup>172</sup>, der definerede marginalgruppen som arbejdsmarkedets C-hold:

---

<sup>172</sup> Kommissionen hed faktisk kommissionen om fremtidens beskæftigelses- og erhvervsmuligheder, men blev i offentligheden omtalt som 'Velfærdskommissionen'.

”Det er personer, som har været ledige i 70 pct. af tiden eller mere i løbet af 3 år.” (Kommissionen om fremtidens beskæftigelses- og erhvervsmuligheder 1995:285).<sup>173</sup>

<sup>174</sup>

Det kan være en vanskelig opgave at få et nøjagtigt overblik over deltagelse på arbejdsmarkedet eller ledighedens omfang. Der findes f.eks. en række forskellige muligheder for at opgøre ledigheden (Mølsted Jørgensen 2009). Et officielt ledighedstal bygger på de personer, der er registreret som ledige. Kun modtagere af arbejdsløshedsdagpenge og kontanthjælpsmodtagere, der er registreret som ledige, indgår i opgørelsen. Det vil sige at f.eks. modtagere af sygedagpenge og kontanthjælpsmodtagere, der har andre problemer end ledighed, ikke indgår i den registrerede ledighed. Det betegnes efter 2007 som nettoledige. Ved de bruttoledige indgår personer i aktive foranstaltninger.

Arbejdskraftundersøgelserne (AKU) kommer frem til et lidt andet tal, da de som søger job og kan overtage et job, betragtes som ledige. Da en række personer søger job uden at modtage dagpenge eller kontanthjælp, er der ikke helt overensstemmelse mellem de to ledighedstal. Der er således en række valg, der skal træffes i forbindelse med at konstruere et ledighedstal (Goul Andersen 2013).

I nærværende afhandling er intentionen at se på, hvem der midlertidigt eller mere varigt er modtagere af offentlige ydelser. I det perspektiv er det mindre afgørende om ledighed registreres som midlertidig sygdom, deltagelse i aktivering, modtagelse af kontanthjælp, modtagelse af arbejdsløshedsdagpenge osv.. De sociale sikringssystemer anses her som forbundne kar, hvorfor alle midlertidige ydelser kan anskues som sikring af ledighed. Dette giver den fordel, at mere eller mindre tilfældige forskydninger i omfanget af deltagere i forskellige ordninger nedtones. Der er f.eks. betydeligt flere, der modtager sygedagpenge i 2007 end i 1995, hvor der var betydeligt flere, der modtog arbejdsløshedsdagpenge. Dette kan hænge sammen med, at rådighedsvurderinger er strammere i dag, hvorfor det tidligere var lettere at være syg men modtage arbejdsløshedsdagpenge på trods af dette. Undersøgelser har vist, at det

---

<sup>173</sup> Socialkommissionen fra 1992 og Arbejdsministeriet målte ud fra lidt andre ledighedsgrader (f.eks. 80 %) men treårsperioden er gængs standard. Der er principielt set ikke specifikke begrundelser for hvor høj en ledighedsgrad (70 %, 80 % eller en anden procentsats), der burde måles i forhold til, eller hvilken periode varigheden (3 år eller anden periode) burde bedømmes efter.

<sup>174</sup> I projektet er gennemført omfattende analyser med andre afgrænsninger af marginalgruppen f.eks. to år inden for en periode på fire år, eller tre år inden for en periode på fire år. Det er karakteristisk, at alle analyser når de samme konklusioner angående særlige risikogrupper mv. Derfor er i denne undersøgelse valgt den pragmatiske løsning at følge gængse danske standarder, der også flugter standarder for målinger af langvarig fattigdom.

danske sikringssystem i et vist omfang må anskues som et system af forbundne kar, selvom dette ikke gælder fuldt ud (Clausen 2009; Andersen, S.H. 2006)<sup>175</sup>.

Operationaliseringen her fokuserer på de samlede nettodage i løbet af perioderne, hvor der modtages midlertidige ydelser<sup>176</sup> uanset ydelsesgrundlag<sup>177</sup>. Der kan være ulemper forbundet med at samle alle midlertidige ydelser som udtryk for ledighed, da det samtidig udelader information. Der kan f.eks. være store interne forskelle i gruppen, der her betragtes som ledige. En stor gruppe vil være meget langt væk fra arbejdsmarkedet og tættere på en pensionstildeling, mens andre kun midlertidigt er ledige. Det kan derfor også være væsentligt at se på de enkelte ydelsestyper som nogle grove mål for forskellige omstændigheder.

I analyserne inddrages også personer, der modtager varige ydelser<sup>178</sup>. Personer der på et tidspunkt inden for perioderne modtager førtidspension vil blive klassificeret som udstødt fra arbejdsmarkedet<sup>179</sup>.

Der er imidlertid en gråzone mellem de varige og de midlertidige ydelser for den gruppe, der modtager midlertidige ydelser over meget lange perioder. Ved at skelne mellem modtagere af midlertidige og varige ydelser bliver forbindelsen mellem disse ydelser nedtonet. Antallet af langvarige kontanthjælpsmodtagere vil f.eks. afhænge af kommunernes villighed til at bevilge førtidspension på forskellige tidspunkter. Det kan derfor også være interessant at se på den samlede udvikling i de varige og midlertidige ydelser.

Efter en samlet vurdering er det i en social polariseringsbetragtning mere væsentligt med den samlede længde af en understøttelsesperiode frem for den konkrete

---

<sup>175</sup> Det er muligt, at systemet i 2017 er knap så fintmasket og derfor i mindre grad er forbundet som tidligere.

<sup>176</sup> Arbejdsløshedsdagpenge, sygedagpenge, kontanthjælp, barselsdagpenge, orlovsydelser, revalidering, AF aktiveringsydelse, kommunal aktivering, ledighedsydelse

<sup>177</sup> Variablen DOMYD medregner ikke opgørelser over deltagere i fleksjob-ordningen. Denne ydelse brude principielt medregnes, men må lades ude af betragtning. Det kan sandsynligvis påvirke nogle af vurderingerne i mindre grad.

<sup>178</sup> Med varige ydelser menes: Tjenestemand- og folkepension, førtidspension, efterløn og overgangsydelse. Pension og efterløn/overgangsydelse udgår i analyser, hvor der er fokus på ældre i arbejdsstyrken.

<sup>179</sup> Efterlønsydelsen og overgangsydelsen har en anden karakter, der ikke kan sammenstilles med udstødning fra arbejdsmarkedet (Goul Andersen og Jensen 2011). Man kunne endvidere overveje orlovsordningerne, som ordninger der i højere grad tjener et selvvalgt velfærdsformål end er udtryk for marginal tilknytning til arbejdsmarkedet. Da indikatoren er mere end 70% indenfor tre år burde grupper med selvvalgt orlov imidlertid ikke være omfattet.

understøttelsesgrund. I de tilfælde, hvor vi ser på mobilitet ind og ud af ordningerne fra år til år kan det dog være mere hensigtsmæssigt at opretholde den oprindelige ydelse som grundlag.

Med valget af varige og midlertidige ydelser som grundlogik kan der imidlertid også være visse skyggetal, der kan forstyrre tolkningerne. Med oprettelsen af fleksjobordningen i 1998 var intentionen at begrænse tilgangen til førtidspension ved at oprette permanente jobs med et løntilskud til arbejdsgiver. Dette registreres ikke som en social ydelse, hvorfor personer på fleksjob ikke indgår som ydelsesmodtagere i den sammenhængende socialstatistik. Især i den sidste del af perioden kan det forstyrre billedet da omfanget af fleksjobordningen øges.

Der er endvidere personer, der hverken deltager på arbejdsmarkedet eller modtager sociale ydelser. I en velfærdsstat domineret af en mandlig forsørgermodel er dette ret udbredt. I de universelle velfærdsstater er to-forsørgerfamilien dominerende, og der er ganske få hjemmegående husmødre (Goul Andersen 2003). Der er gensidig forsørgelsespligt blandt gifte, ligesom der til alle ydelser er nogle tildelingsbetingelser, der giver adgang til ydelserne. Der vil derfor altid være nogle, som er alternativt forsørgede eller selvforsørgede ledige. I det omfang, der sker forskydninger i disse tal, kan det påvirke vurderingerne af den sociale eksklusion, især hvis den alternative forsørgelse er afstedkommet efter tab af ret til sociale ydelser, da man ikke vil fremstå som ledig eller udstødt i forhold til datasættet. Det kan derfor også være interessant at se på gruppen af personer, der er alternativt forsørgede.

## 12.8. Delkonklusion.

Kapitlet har introduceret og begrundet afhandlingens forståelse af fattigdom og social eksklusion samt de operationaliseringer, der bliver anvendt i de kommende empiriske analyser.

Fattigdom og social eksklusion er internationale begreber, der relateres til en dansk kontekst. Begreberne indgår både i den almindelige hverdagskommunikation, den politiske offentlighed, som den gøres til genstand i empiriske forskningsprojekter. Det er samtidig tydeligt at forståelsen af begreberne udvikler sig over tid. Kapitlet har vægtet de metodiske begrundelser og operationaliseringer med henblik på de følgende kapitler.

Der argumenteres for at anvende medianmetoden med 50% og 60% af den ækvivalerede disponible indkomst til at studere fattigdom, og der er foretaget konkret valg af ækvivaleringsmetode, der følger det økonomiske råds model.

Social eksklusion defineres med udgangspunkt i en kerne af langvarig fattigdom og langvarig marginalisering fra arbejdsmarkedet. Det følger heraf at analyser af social eksklusion baserer sig på langvarige forhold over tre år.

Studier af fattigdom og social eksklusion forfølges både som statiske tværsnitsundersøgelser til belysning af forandring over tid samt i dynamiske longitudinale forløb til at studere udvikling over tid.

## Kapitel 13: Fattigdom i Aarhus i perioden 1985-2007.

### 13.1. Indledning.

Kapitlet analyserer fattigdommen i Aarhus i perioden 1985-2007. Fattigdommen belyses i første del beskrivende angående udviklingen over tid. Herefter afdækkes særlige grupper med høje fattigdomsfrekvenser. Kapitlet besvarer således, hvordan fattigdommen viser sig i Aarhus i perioden. Den beskrivende del anvendes til et sammenfattende analytisk afsnit, der går på tværs af de enkelte dimensioner i fattigdommen, og belyser hvordan samspil mellem demografiske forhold og forsørgelsessituation giver et særligt billede af fattigdommen i Aarhus.

Kapitel skal således svare på følgende:

*Hvilke træk viser udviklingen i fattigdom i Aarhus, og hvordan hænger det sammen med fordelingspolitikken og byens demografiske situation i et livsfaseperspektiv?*

Fattigdom måles i dette kapitel som 1 års fattigdom, hvor der både anvendes 50% og 60% af medianen. Analyser af længerevarende fattigdom og fattigdommens dynamik foretages i efterfølgende kapitel.

### 13.2. Udviklingen i den relative fattigdom i Aarhus Kommune fra 1983 til 2007.

Den relative fattigdom har jf. figur 13.1 i perioden fra 1983 til 2007 været lavest i 1985 og 1986 uanset om man anvender 50 % eller 60 % af medianindkomsten med en fattigdomsprocent på 5.7 henholdsvis 9.3 (inklusive studerende). Der er således et fald fra 1983 til 1985. Udviklingen fra midten af 80'erne til midten af 90'erne er gået lidt op og ned, men generelt har fattigdommen udviklet sig meget svagt stigende i dette tidsrum. Fra midten af 1990'erne kan vi iagttage en stigende tendens i udviklingen i fattigdom, der især efter år 2000 tager til i styrke. Fattigdomsniveauerne i 2007 ligger således betydeligt højere end 20 tidligere. Fattigdomsraterne i 2007 er 10.3 henholdsvis 16.7, når fattigdom måles ved 50 % og 60 % af medianen.

Ofte trækkes studerende ud af datamaterialet, da man ikke politisk anser studerende som i fattigdomsrisiko. Der er en række argumenter for at gøre dette:

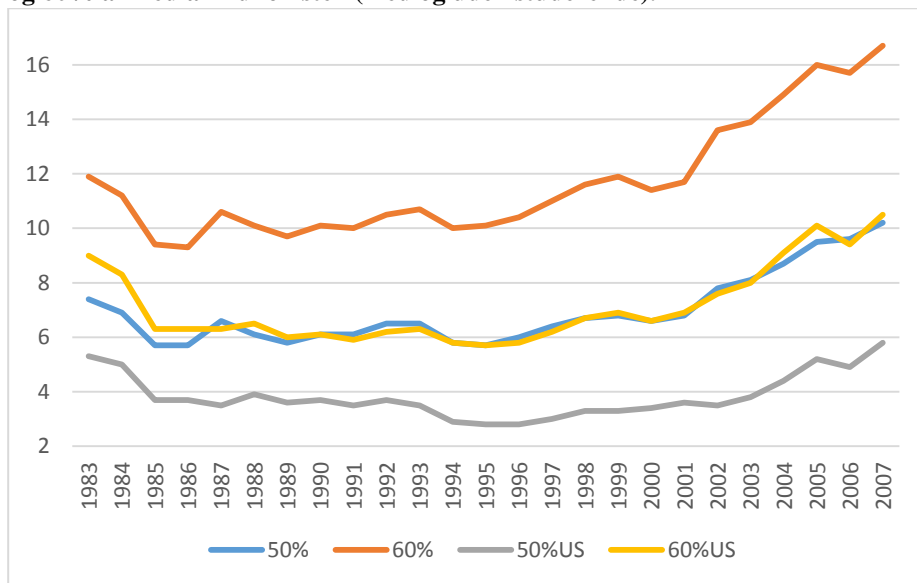
- De studerende står med en række valg, der kan forbedre deres situation herunder fordelagtige lånemuligheder.

- Mange lever et liv, hvor de sammenligner sig med andre studerende, og derfor ikke oplever et påfaldende ufordelagtigt liv. Jf. definitionen af fattigdom kan det således opfattes som en 'normal' studentertilværelse.
- Endvidere peger en del økonomer på, at valg af uddannelse kan anses som en midlertidig investering, der forrentes over tid. Den midlertidige situation med lav indkomst belønner sig på sigt efter endt uddannelse.
- Den midlertidige situation betyder ligeledes, at der er lav risiko for langvarig fattigdom, som betyder at studerende ikke hænger fast i fattigdomsfælder (DØR 2006).

Der er således en række gode grunde til pr. definition ikke at opfatte studerende som fattige.

På den anden side kunne man hævde, at det også er interessant at se på studerendes levevilkår. Studerendes økonomiske vilkår kan have betydning for deres liv som studerende, der kan være interessant i sig selv. Projektet følger imidlertid den gængse tilgang og frasorterer studerende i kommende analyser.

**Figur 13.1: Udviklingen i relativ fattigdom i Aarhus kommune 1983-2007, 50% og 60% af medianindkomsten (med og uden studerende).**



Population: Alle personer bosat i Århus kommune hele året 1983-2007 med og uden studerende (US).



Om studerende inkluderes eller ekskluderes fra materialet påvirker især fattigdomsniveauet, mens selve udviklingen ikke i samme grad påvirkes. Hvis de studerende trækkes ud af datamaterialet falder fattigdomsniveauet i 2007 til 5.8 ved 50 % af medianen og 10.5 ved 60 % af medianindkomsten. Dog kan der noteres en lavere fattigdom i 1990'erne end i 1980'erne, når de studerende trækkes ud af materialet. Dette er helt på linje med DØRs analyse (2006) og Finansministeriet (2009). Tallene for Aarhus ligger en anelse højere<sup>180</sup>.

I det følgende undersøges hvilke grupper, der især er berørt af fattigdom på forskellige tidspunkter. Det belyses gennem tværsnitsmålinger i 1985, 1996 og 2007 både ved 50% og 60% af medianen, hvor de studerende er frasorteret. EU omtaler deres 60 % fattigdomsgrænse som en fattigdomsrisiko<sup>181</sup>. EUROSTAT anvendte tidligere en 50 % grænse ligesom OECD, men overgik i 2001 til den højere grænse.

Om man anvender 50 % eller 60 % af medianen giver en forskellig vurdering af omfanget af fattigdom i et givet år. Som andetsteds argumenteret vil en præcis angivelse af omfanget af fattige i et bestemt år fremstå ret arbitrær. Derimod er der ikke den store forskel i vurderingen af udviklingstendensen. Valget kan dog påvirke vurderingen af, hvilke grupper der især bliver vurderet som i risiko.

### 13.3. Fattigdomsrisiko i 1985, 1996 og 2007 i Aarhus Kommune.

Det følgende afsnit afdækker forandringer i den relative fattigdom i Aarhus Kommune gennem tværsnitsanalyser af 1985, 1996 og 2007. Der har i fattigdomsforskningen altid været en interesse for at vurdere, hvilke grupper, der er i særlig risiko for fattigdom. I det følgende beskrives fattigdommen i fht. alder, husholdning, køn, herkomst, erhverv og forsørgelsesordninger.

Figur 13.2 viser fattigdommen i 1985, 1996 og 2007. Fattigdommen er lidt mindre i 1996 (2,3 henholdsvis 4,9%) end i 1985 (3 henholdsvis 5,4%), mens den er betydeligt højere i 2007 (4,9 henholdsvis 9%)<sup>182</sup>.

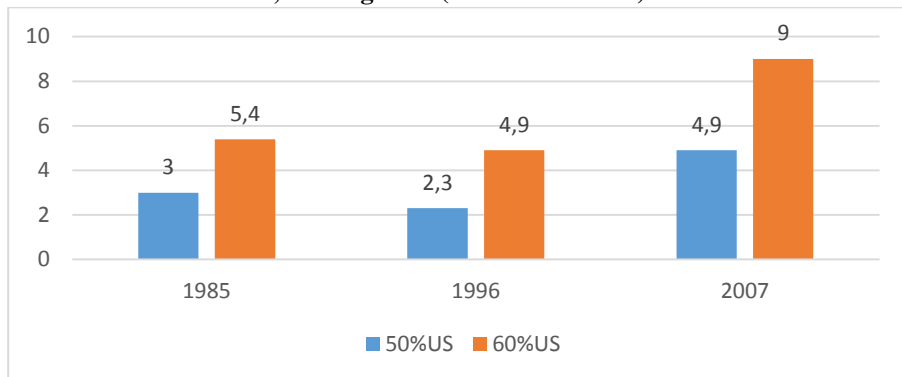
---

<sup>180</sup> Aarhus er generelt set en rigere by, hvor medianen ligger højere. Det kan trække fattigdomsniveauet op i Aarhus. Se bilag 7 for en sammenligning af de 6 største danske byer. Beregningerne kan f.eks. rykke på beskrivelsen af forholdet i fattigdom mellem København og Aarhus.

<sup>181</sup> ”at risk of poverty”

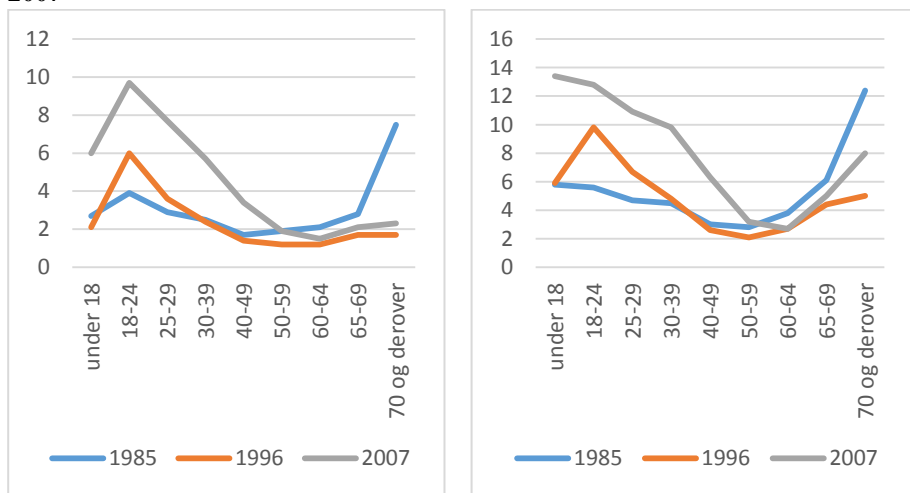
<sup>182</sup> Fattigdomstallene er her rensset for unge enlige fattige i C-type familie, som egentligt er hjemmeboende. Unge mellem 18-21 (som er hovedparten), der er registreret enlig i C-type, men som i D-type er registreret som hjemmeboende er frasorteret. D-familiens husstandsinddeling rykker ved den samlede

**Figur 13.2: Fattigdom mål som 50% og 60% af den ækvivalerede medianindkomst i 1985, 1996 og 2007 (uden studerende)**



Figur 13.3a og figur 13.3b viser fattigdommen aldersfordelt henholdsvis ved 50% af medianen og 60% af medianen.

**Figur 13.3a (50%) og 13.3b (60%): Fattigdommen aldersfordelt i 1985, 1996 og 2007**



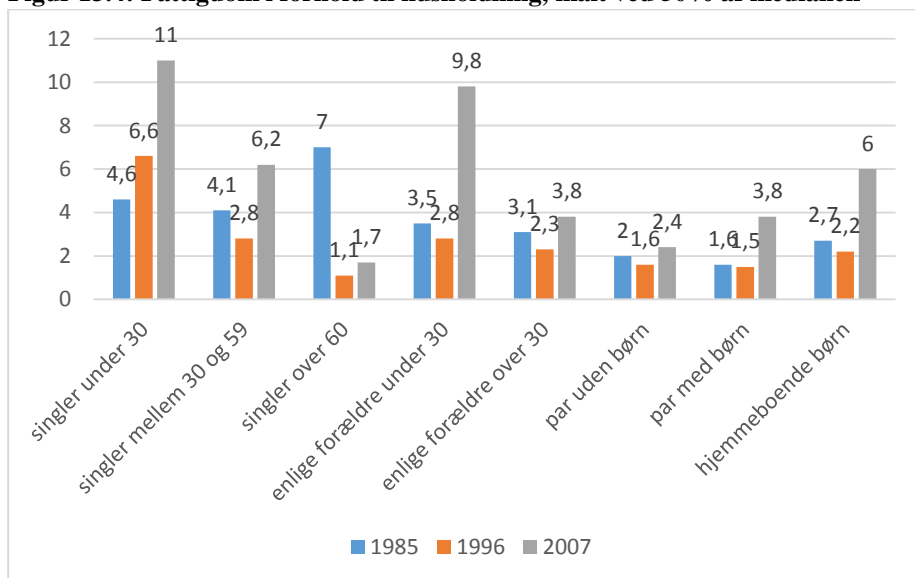
Figurene viser for det første, at der er sket en aldersforskydning af fattigdommen over tid. Forenklet udtrykt som en forskydning af fattigdom fra de ældre mod de yngre. I

fattigdomsmåling. Det kan der ikke tages højde for i denne undersøgelse. De unge hjemmeboende er imidlertid en af de væsentligste forskelle på C-familie og D-familie, så det er valgt at udskille denne gruppe. Denne frasortering gælder alle kommende analyser. Det betyder først og fremmest, at ungdomsfattigdommen falder kraftigt, og dermed også den samlede fattigdom.

1985 var det de ældre (særligt +65 år), der havde en stor fattigdomsrisiko. I 2007 er det især unge (18-29 år), børn (0-17 år) og de 30-39 årige, der har en overhyppig fattigdom. Tendenserne er meget identiske med de to mål, dog anskues fattigdommen for børn og ældre noget højere ved 60% af medianen end 50% i 2007.

I fattigdomsdiskussionen har man altid været optaget af, hvordan fattigdommen kan ramme forskellige husstande eller familietyper. Angående familiestatus er husstandene jævnfør figur 13.4 delt op i singler og i par og med og uden børn og målt ved 50% af medianen. Der er endvidere indlagt en aldersdimension for singlerne, da livsfase er væsentligt i vurderingen her. Singlerne er inddelt i tre kategorier. De unge singler under 30. De midaldrende singler mellem 30 og 59 år, samt de ældre singler på 60 år<sup>183</sup> og derover.

**Figur 13.4: Fattigdom i forhold til husholdning, målt ved 50% af medianen<sup>184</sup>**



Mønsteret følger målingen for alder. De unge singler tilhører i stigende grad fattiggruppen, mens de ældre singler i formindsket grad er i risiko.

I den danske fattigdomslitteratur fremhæves de enlige forsørgere i flere studier, som i en særlig risiko (Elm Larsen 2004, Kronborg Bak 2004, Københavns kommune 2008). I den sammenhæng er resultaterne fra Aarhus noget overraskende. Enlige forsørgere over 30 har hverken i 1985 eller i 2007 en overhyppig risiko. Derimod har

<sup>183</sup> Man kunne overveje, at sætte de ældre singler til pensionsalderen, men den lave beskæftigelsesfrekvens for over 60 årige kan legitimere en 60 års grænse.

<sup>184</sup> Måling ved 60 af medianen viser helt tilsvarende mønster.

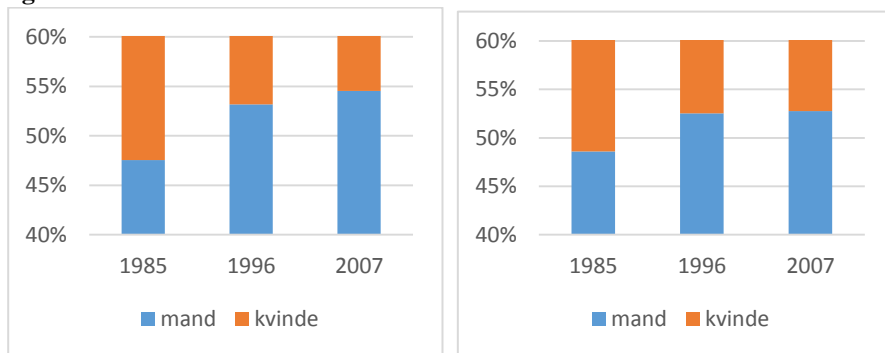
de yngre enlige forsørgere en højere risiko i 2007, hvor næsten 10 % er fattige. Dette dækker imidlertid også over et dramatisk fald i den samlede gruppe af unge enlige forsørgere, der kun består af godt 800 personer i 2007. Trods den høje risiko er det altså en forholdsvis lille gruppe af forsørgere, der er tale om.

Det ser ud til, at især par ikke er fattige. Risikoen for fattigdom er lav både hos par med børn, men også hos par uden børn. Tidligere tiders generelle udsatheder ved familiedannelse ser altså ikke ud til at være et generelt træk i 2007. Det fremgår, at par både med og uden børn ikke har en overhyppig risiko, dog er par med børn lidt mere fattige i 2007 end tidligere. Som følge af den store andel af personer, der lever i par vil de talmæssigt fylde blandt fattige. Børnefattigdommen er jf. tidligere også højere i 2007.

Fattigdomsvurderingerne for forskellige husstande kan påvirkes af valget af ækvivalensskala (Buhmann et. al. 1988). Den valgte skala kan imidlertid ikke beskyldes for at undervurdere de enlige forsørgeres situation<sup>185</sup> og heller ikke for at overvurdere singlernes situation i fht. de mest almindelige alternative ækvivalensskalaer.

Figur 13.5a og figur 13.5b viser udviklingen i fattigdom opdelt på køn. Forenklet udtrykt er der sket en forskydning fra kvinder til mænd. I 1985 var andelen af fattige kvinder højest, mens andelen af mænd er højest i 2007. Forskellen er mindre ved 60% grænsen end ved 50% grænsen.

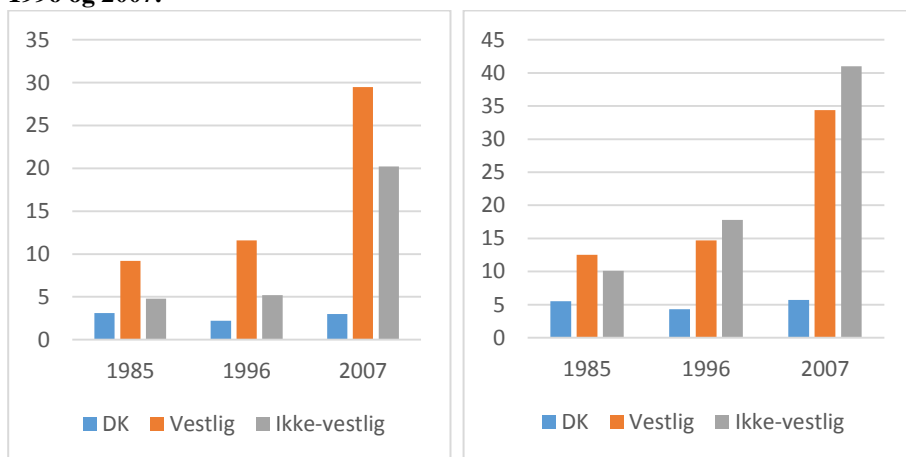
**Figur 13.5a (50%) og 13.5b (60%): Fattigdommen fordelt på køn i 1985, 1996 og 2007**



<sup>185</sup> Jf. Bøggild Christensen: The importance of equivalence scales used in Danish research in judging poverty applied on a data set of the population of the city of Aarhus. Paper på Reassess workshop, januar 2010. Derimod kan Elm Larsens skalavalg og data, der netop fremhæver de enlige forsørgeres situation diskuteres.

Figur 13.6a og figur 13.6b viser fattigdommen opdelt på herkomst. Indvandrere og efterkommere er slået sammen og opdelt på vestlig og ikke-vestlig herkomst<sup>186</sup>. Fattigdommen ligger ret konstant for danskere i hele perioden. Derimod er fattigdommen for vestlige indvandrere og ikke-vestlige indvandrere stigende igennem perioden med meget høje fattigdomsfrekvenser i 2007. Ved 50% af medianen har vestlige indvandrere en højere fattigdom end ikke-vestlige indvandrere i alle tre år. Det ændrer sig ved 60% af medianen, hvor ikke-vestlige indvandrere fremtræder mest fattige. I 1985 var der et flertal af vestlige indvandrere blandt indvandrerne. I 1996 er de ikke-vestlige indvandrere i flertal, og det er endnu mere udtalt i 2007, hvor de ikke-vestlige indvandrere udgør knap 10% af befolkningen i Aarhus, mens de vestlige indvandrere udgør 3%.

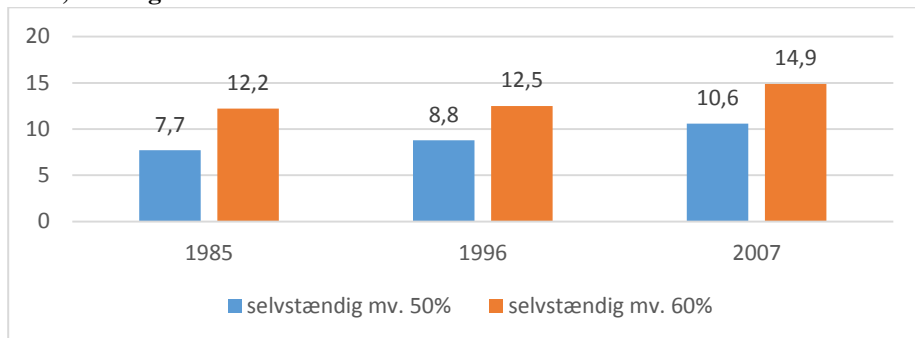
**Figur 13.6a (50%) og 13.6b (60%): Fattigdommen fordelt på herkomst i 1985, 1996 og 2007.**



Det er et kendt resultat, at tilknytning til arbejdsmarkedet er en central faktor for at undgå fattigdom. De selvstændige afviger fra dette billede (DØR 2006). Hvordan ser det ud i Aarhus? Figur 13.7 viser udviklingen i fattigdom blandt selvstændige. For andre grupper på arbejdsmarkedet er fattigdommen meget lav i Aarhus i alle tre år. De selvstændige viser en overhyppig fattigdom, der har været svagt stigende. I 2007 er ca. 90% af de selvstændige af dansk herkomst. De har en lidt lavere fattigdom end gennemsnittet (7,9% henholdsvis 11,3%), da den mindre gruppe af ikke-vestlige selvstændige har en meget høj fattigdomsfrekvens (36% henholdsvis 49%).

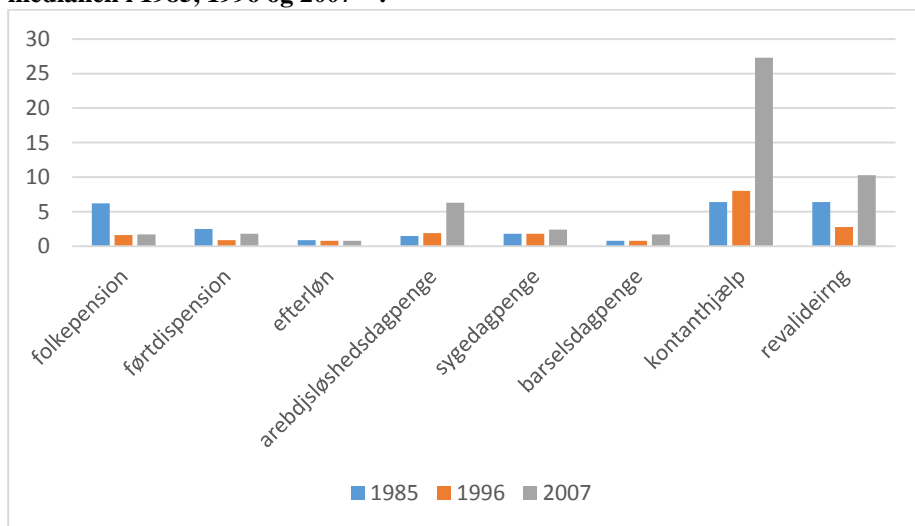
<sup>186</sup> Efterkommere er typisk yngre, så der er meget få over 30 år. Efterkommere udgør den største andel af børn. Indvandrere udgør langt største andele af alle aldre over 18 i 2007. Opdeling på vestlig og ikke-vestlig følger Danmarks statistiks definition på vestlige lande: EU, Andorra, Australien, Canada, Island, Liechtenstein, Monaco, New Zealand, Norge, San Marino, Schweiz, USA og Vatikanstaten.

**Figur 13.7: Fattigdom for selvstændige, målt ved 50% og 60% af medianen i 1985, 1996 og 2007.**



Figur 13.8 viser fattigdommen fordelt på dominerende ydelse i året.

**Figur 13.8: Fattigdom fordelt på dominerende ydelser, målt ved 50% af medianen i 1985, 1996 og 2007<sup>187</sup>.**



For det første viser figuren, at en lang række ydelser sikrer mod fattigdom. Fattigdomsfrekvenserne er meget lave for førtidspension, efterløn, syge- og barselsdagpenge i alle årene. Folkepension har lidt højere frekvens i 1985, hvor ældrefattigdommen også er højere. Det er meget markant, at kontanthjælpen er den ydelse, hvor frekvenserne er højest. Det gælder især i 2007, hvor fattigdommen er på

<sup>187</sup> Tendenserne er helt identiske ved 60% af medianen på et højere niveau.

27,3%. Arbejdsløshedsdagpenge og revalidering viser også lidt højere tal for fattigdom i 2007 end tidligere.

Så vidt beskrivelsen af fattigdommens fordeling og udvikling i Aarhus fra 1985 til 2007. Beskrivelsen rejser en del spørgsmål til nærmere belysning og analyse. Der skal derfor foretages en livsfasebetragtning knyttet til herkomst og den sociale sikring. Der er meget høje fattigdomsfrekvenser i bestemte aldre og i fordelingen på herkomst. Dekomponering af fattigdommen for børn, unge og andre aldersgrupper i forhold til herkomst kan afdække en dybere forståelse af fattigdommens komposition og samspillet til fordelingspolitikken og den social sikring i bestemte faser i livet.

### 13.4. Livsfaser og fattigdom.

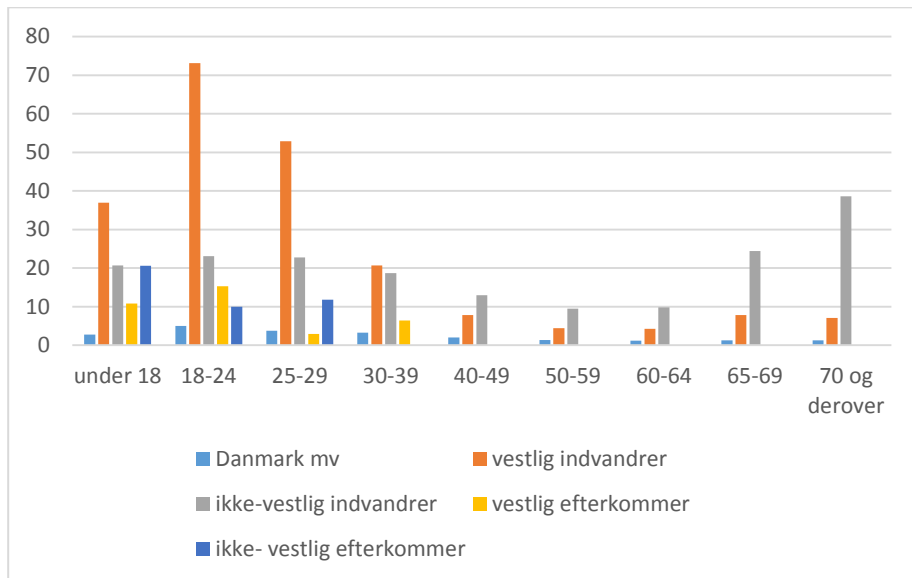
Allerede den tidlige fattigdomsforskning pegede på, at fattigdom kunne true på bestemte tidspunkter i livet. Seebohm Rowntree fremhævede f.eks., at fattigdom for ca. 100 år siden i England især var knyttet til livsfaser som barndommen, ved familiedannelsen og alderdommen (Rowntree 1901:47). Det er især velfærdsstatens fortjeneste, at der i dag tages hånd om en række af de udsathed, der følger af livsfaserne.

Figur 13.9 viser fattigdom opdelt på alder og herkomst i 2007<sup>188</sup>. Figuren viser for det første, at i ingen aldersgrupper er fattigdom et problem knyttet til dansk herkomst. For det andet viser figuren, at vestlige indvandrere har en særlig høj fattigdomsfrekvens blandt børn og unge. De vestlige indvandrere er antalsmæssigt koncentreret omkring de 18-29 årige. Der er således god grund til at se nærmere på ungdomsfattigdommen. For det tredje viser figuren, at fattigdommen for ikke-vestlige indvandrere og ikke-vestlige efterkommere er betydeligt højere end for personer af dansk herkomst i alle aldre. Der er især en overhyppig børnefattigdom og ældrefattigdom.

---

<sup>188</sup> Vestlige og ikke-vestlige efterkommere er der meget få af over 30 år, hvorfor de ikke tælles med.

**Figur 13.9: Fattigdom i 2007 opdelt på alder og herkomst, målt på 50% median.**



#### 13.4.1. Børnefattigdom

Børnefattigdom er et særligt væsentligt tema, der i de senere år er givet øget opmærksomhed. Børn adskiller sig fra andre grupper ved, at de har meget få handlemuligheder til at ændre deres økonomiske situation, og som sådan er nødt til at være afhængige af indkomsten fra andre personer i husstanden. Mange anser derfor børnefattigdom som et særligt moralsk opmærksomhedsfelt (Bøggild Christensen 2014). Internationalt og i EU sammenhæng er børnefattigdom et af de store temaer (Bradshaw 2006), og det var også i den klassiske fattigdomsforskning et væsentligt felt.

Forudsætningen i disse målinger af børnefattigdom er, at indkomsten fordeles ligeligt i familien og ens i alle familier. Men rent faktisk kan indkomstfordelingen indadtil i husstanden jo fordeles meget skævt, hvis nogle prioriteres særligt højt. Den kvalitative forskning peger på, at mange fattige familier forsøger at skærme deres børn mod at opleve for store konsekvenser af begrænsede økonomiske ressourcer (for danske eksempler se Agerlund Sloth 2004, Dreyer Espersen 2006, Müller et.al. 2015). Her prioriteres børnene på de voksnes bekostning. Men man kunne også forestille sig det modsatte; at nogle børn fremstår særligt fattige som følge af nedprioritering og omsorgssvigt.



Red Barnet har i flere omgange finansieret kvantitative studier af børnefattigdommen i Danmark (Hussain 2003, Hussain 2004, Gerstoft og Deding 2009). Generelt set viser denne forskning, at børns risiko for fattigdom ligger under gennemsnittet, selvom risikoen har været stigende i de seneste år. Dette træk går igen i denne undersøgelse. I 1985 var risikoen ca. 2,7% ved 50% median. Den er væsentligt forhøjet i 2007 med en risiko på ca. 5,9 %. For børn af dansk herkomst har fattigdommen været stort set konstant (2,6% i 1985 og 2,8% i 2007). Den store stigning i fattigdom er altså knyttet til indvandrere og efterkommere.

Denne undersøgelse viser, at fattigdommen i 2007 er godt 20% for børn som er indvandrere eller efterkommere. Det er mere end 7 gange højere risiko end børn af dansk herkomst (20,6% imod 2,8%). Med dette mål betyder det, at der antalsmæssigt er flere end 2.000 fattige børn som er indvandrere eller efterkommere i 2007 målt ved 50% medianen. Med 60% medianen er det mere end 5000 børn. Her er forskellen til 1985 meget dramatisk. Her var fattigdomsrisikoen meget lille for den meget mindre gruppe af børn, som var indvandrere eller efterkommere, og der var meget lille forskel mellem danskere og ikke-vestlige indvandrere og efterkommere. Vi har således fat i en af de væsentligste og største forandringer i byens udvikling i fattigdom.

#### 13.4.2. Ungdomsfattigdom.

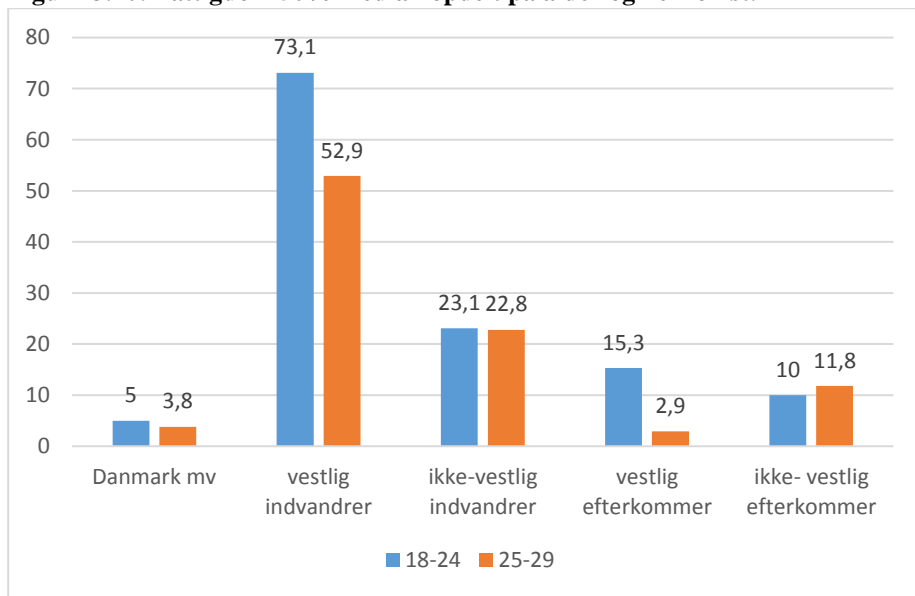
Det er et særligt træk i mange velfærdsstater, at fattigdom ungdomsgøres. Således er ungdomsfattigdommen også høj i Aarhus. Figur 13.10 afdækker imidlertid, at ungdomsfattigdommen især er knyttet til et stort antal vestlige indvandrere med meget høj fattigdom. Der er i 2007 flere end 1700 unge fra vestlige lande som Sverige, Norge, Island, Tyskland, Frankrig, Italien, Spanien, Polen, Canada og USA, der er i fattigdomsgruppen og som ikke modtager SU som studerende. SOCIO02-variablen registrerer imidlertid ca. 400 af disse som studerende uden, at de modtager SU. Der er stort set ingen, der modtager offentlige ydelser, og næsten alle er enlige. Flere end 70% af disse unge har ingen lønindtægter og 5% har en lønindtægt på 73.000 kr. eller derover.

Ungdomsfattigdommen for personer med dansk herkomst er relativ lav (5% for de 18-24 årige, 3,8% for de 25-29 årige), mens den er lidt højere for en mindre gruppe af ikke-vestlige indvandrere. Ikke-vestlige efterkommere har ligeledes en lidt højere fattigdomsrisiko, men på et helt andet niveau end blandt børn. Samlet set er ungdomsfattigdommen høj, men det dækker over en meget højt målt fattigdom blandt vestlige indvandrere. Det er tvivlsomt om dette mål egentligt afdækker et stort fattigdomsproblem i byen, da der principielt set er tale om en mobil gruppe vestlige unge, der kun marginalt er indfanget af dansk fordelingspolitik.

Det er således også lidt overraskende, at fattigdommen ikke er højere blandt unge af dansk herkomst i relation til de politiske forandringer af gruppens

forsørgelsessituation. Det spiller givet sammen med det store og stigende antal unge studerende.

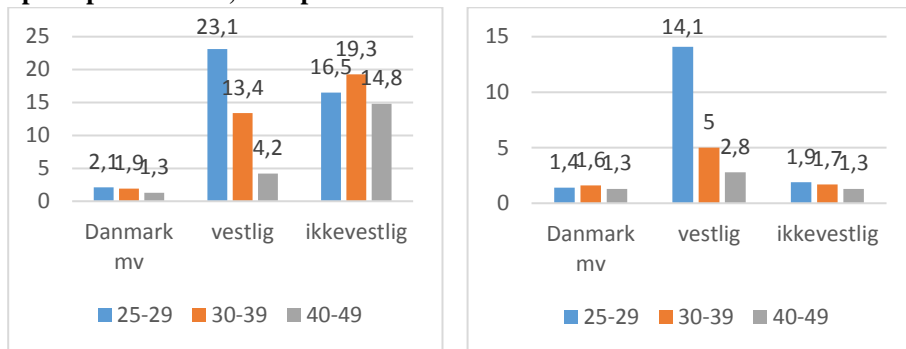
**Figur 13.10: Fattigdom 50% median opdelt på alder og herkomst.**



### 13.4.3. Fattigdom blandt familier med børn.

Som udgangspunkt er fattigdommen blandt par med børn lav, men som afsnittet om børnefattigdom viste er der for indvandrere og efterkommere en høj børnefattigdom. Det forventes, at det også spiller ind på fattigdom blandt familier. Figur 13.11a viser fattigdom målt med 50% af medianen blandt par med børn i 2007 i alderen 25-49 år. Figuren viser for det første, at fattigdommen blandt danske par med børn er meget lav. Ikke-vestlige par med børn har ca. 10 gange højere fattigdom blandt de 30-49 årige. Vestlige par med børn har også højere fattigdom blandt de yngre par, men der er tale om en ret lille gruppe af par med børn. Figur 13.11b viser forskellen til 1985. Her er fattigdommen generelt set lav for par med børn undtagen den lille gruppe unge vestlige par mellem 25 og 29 år med børn.

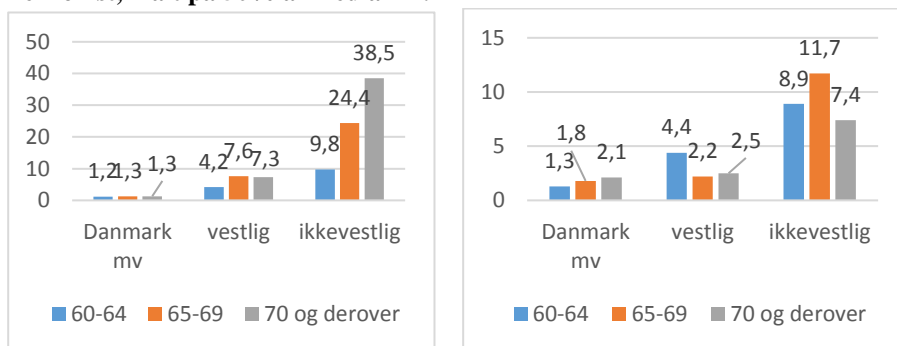
**Figur 13.11a(2007) og 13.11b(1985): Fattige par med børn i alderen 25-49 år opdelt på herkomst, målt på 50% af median<sup>189</sup>.**



#### 13.4.4. Ældrefattigdom.

Ældrefattigdommen var høj i 1985 men er siden faldet, så ældrefattigdommen i 2007 generelt set er ret lav. Den er til gengæld meget skævt fordelt. Figur 13.12a viser ældrefattigdommen i 2007 opdelt på herkomst. Figuren viser en meget lav ældrefattigdom for personer af dansk herkomst, men en meget høj fattigdom blandt personer med ikke-vestlig baggrund især. I 1985 var der ganske få ældre personer af ikke-vestlig herkomst, så det er en svær sammenligning. Figur 13.12b viser derfor en sammenligning med fattigdommen i 1996. Der har været en dramatisk vækst i ældrefattigdommen for ældre af ikke-vestlige herkomst.

**Figur 13.12a(2007) og 13.12b(1996): Fattige ældre i alderen 60+ år opdelt på herkomst, målt på 50% af median<sup>190</sup>.**



<sup>189</sup> Målinger med 60% af medianen giver et helt tilsvarende resultat blot på et højere niveau.

<sup>190</sup> Målinger med 60% af medianen giver et helt tilsvarende resultat blot på et højere niveau.

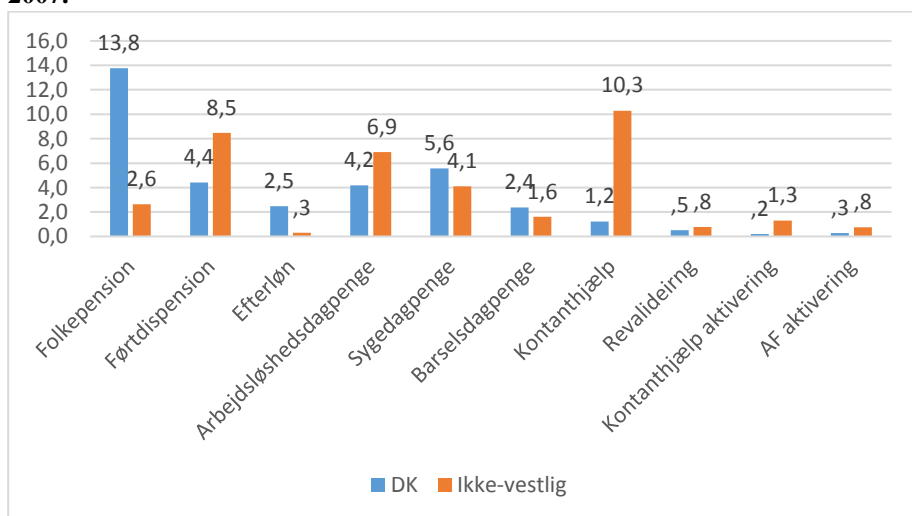
Der tegner sig et billede, hvor personer af dansk herkomst generelt set ikke er blevet ret meget fattigere i perioden fra 1985 til 2007. Børnefattigdommen, fattigdommen blandt par med børn og ældrefattigdommen er lav og forholdsvis konstant over tid for personer af dansk herkomst. Ungdomsfattigdommen er en smule højere for personer af dansk herkomst, men ungdomsfattigdommen hænger i øvrigt også sammen med et stort kontingent af unge indvandrere fra vestlige lande, der hverken modtager ydelser eller tjener penge i Aarhus.

### 13.5. Fattigdom og forsørgelse.

At den relative indkomst for ikke-vestlige indvandrere over tid er blevet lav hænger også sammen med fordelingspolitiske beslutninger. Folkepensionen er f.eks. baseret på et bopælsprincip, så det kræver 40 års bopæl i Danmark at opnå ret til den fulde folkepension. En række indvandrere vil derfor ikke have opnået ret til fuld folkepension<sup>191</sup>. Når der kommer flere ældre, der ikke har været så længe i landet, stiger fattigdommen.

Der er samtidig i perioden foretaget en del stramninger i forsørgelsesydelserne ikke mindst af kontanthjælpen. Det er således interessant at undersøge de fattiges forsørgelsesgrundlag. Børn er i sagens natur forsørget af familien.

**Figur 13.13: Andel der modtager udvalgte ydelsestyper opdelt på herkomst, år 2007.**

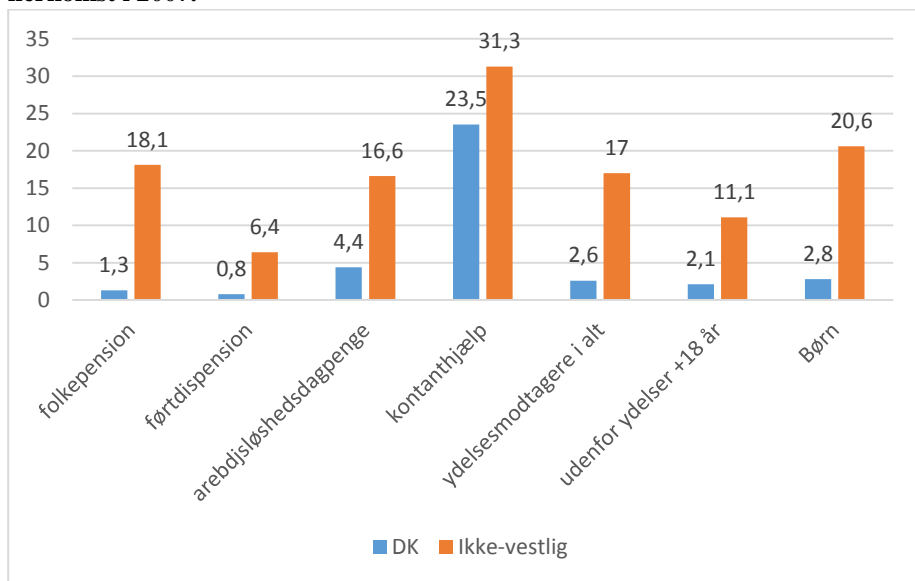


<sup>191</sup> De omtales som brøk-pensionister.

Figur 13.13 viser, hvilke ydelser der er dominerende opdelt på herkomst<sup>192</sup> i 2007. Figuren viser, at nogle ydelser er dominerende blandt personer med dansk herkomst, mens andre er mere dominerende blandt personer med ikke-vestlig herkomst. Overordnet set fylder førtidspensionen meget blandt personer af dansk herkomst og kontanthjælp meget blandt personer af ikke-vestlig herkomst. 14% af alle af dansk herkomst modtager folkepension. Det gælder kun ca. 2% med ikke-vestlig herkomst. Efterløn, sygedagpenge og barselsdagpenge er også mere hyppige blandt danske modtagere end blandt ikke-vestlige modtagere. Derimod er førtidspension, arbejdsløshedspenge mere udbredte blandt gruppen af ikke-vestlige modtagere. 10,3% af personer med ikke-vestlig herkomst modtager kontanthjælp. Det gælder kun 1,2% af dansk herkomst.

Figur 13.14 viser andelen af fattige opdelt på forskellige ydelsestyper samt andre grupper.

**Figur 13.14: Andel fattige (50%) for ydelsestyper samt andre grupper opdelt på herkomst i 2007.**



Figuren viser overordnet, at de fleste ydelser sikrer personer med dansk herkomst mod fattigdom. Det er kun 2,6%, der modtager ydelser, som registreres fattige. Kontanthjælpen afviger fra billedet, så over 20 % af dansk herkomst, der modtager kontanthjælp er fattige. Ovenstående figur viste imidlertid, at få personer af dansk herkomst modtager kontanthjælp, så der er tale om en mindre gruppe. For gruppen med ikke-vestlig baggrund er 17%, der modtager ydelser fattige. Ca. en tredjedel af

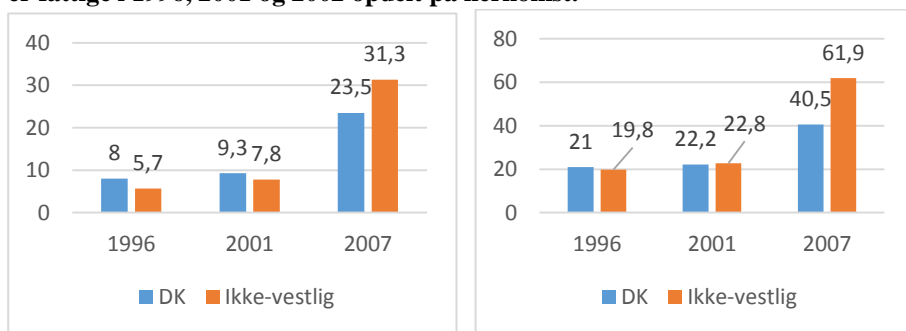
<sup>192</sup> Der er fokus på opdelingen mellem dansk herkomst og ikke-vestlig herkomst.

kontanthjælpsmodtagerne er fattige, og det er en ret udbredt ydelse. Der er således en større gruppe med ikke-vestlig baggrund, som på trods af, at de modtager ydelser ikke sikres mod fattigdom. Det kan hænge sammen med ydelsernes størrelse i relation til familiens samlede situation.

Ca. 2/3 af populationen modtager ikke ydelser. Det gælder f.eks. børn, men også personer med fast beskæftigelse. Der er imidlertid også en gruppe voksne, der ikke modtager ydelser, som er fattige. Fattigdommen er lav for denne gruppe af dansk herkomst fortrinsvis unge eller selvstændige erhvervsdrivende (2,1%), mens den er 11,1% af personer med ikke-vestlig herkomst, der typisk er i aldrene 30-49 år.

Ovenstående figurer vækker en særlig nysgerrighed for udviklingen i kontanthjælpen. Figur 13.15a (50%) og 13.15b (60%) viser udviklingen i fattigdom blandt kontanthjælpsmodtagere i 1996, 2001 og 2007 opdelt på herkomst.

**Figur 13.15a (50%) og figur 13.15b (60%): Andel kontanthjælpsmodtagere som er fattige i 1996, 2001 og 2007 opdelt på herkomst.**



Figuren viser, at fattigdommen i både 1996 og 2001 var forholdsvis moderat for begge grupper og på nogenlunde samme niveau. Derimod er fattigdommen i 2007 dramatisk forhøjet for begge grupper men især for ikke-vestlige kontanthjælpsmodtagere. Det indikerer, at forandringerne efter 2002 har større betydning for ikke-vestlige indvandrere.

Samlet set tegner der sig et billede i Aarhus, hvor indvandrere og efterkommeres fattigdom (især ikke-vestlige) ligner en før-velfærdsstatlig fattigdomsprofil (Rowntree 1901, Fritzell & Ritakallio 2010), når man fraregner det særlige mønster af ungdomsfattigdom. Det ser således ud til, at den moderne velfærdsstat sikrer personer af dansk herkomst ganske godt mod risiko for fattigdom, men at den ikke sikrer indvandrere og efterkommere i Aarhus synderligt mod fattigdom i en række

udsatte ældre som barndom, ved familiedannelse og ved alderdom. Det er samtidig et mønster, der er ganske anderledes end tidligere<sup>193</sup>.

En del af fattigdomsforskningen peger på, at den højere fattigdomsrisiko blandt indvandrere og efterkommere skal tolkes som et udslag af politiske strategier, hvor der især peges på strammingerne i kontanthjælpssystemet og indførelsen af starthjælp (Hansen, Hansen og Hussain 2009, Hansen og Hussain 2009, Blauenfeldt et.al. 2006; Müller et.al. 2010; Müller et.al. 2015). Der er en stærk overrepræsentation af indvandrere og efterkommere blandt modtagere af de nedsatte ydelser. Noget af det mest påfaldende i den kvalitative forskning er forældres fortællinger om vanskelighederne ved at anskaffe helt basale fornødenheder som daglige måltider eller sund og varieret kost:

*"Vi ser eksempler på, at det at skaffe mad på bordet bliver en daglig kamp for at få pengene til at strække. Forældrene har et ønske om at give deres børn en sund kost, men frugt og grønt bliver nedprioriteret, da det er dyre fødevarer, og det piner forældrene, at de må nøjes med de billigste og oftest mest usunde råvarer..... Der er tilfælde med boliger, hvor der ikke er plads nok til familien, børnene deler værelser, og forældrene sover i stuen, og for mange bærer hjemmets indretning på denne vis præg af en stram økonomi, hvor der ikke er plads til at have venner med hjem efter skole."* (Müller et.al. 2010: 11-12)

Her skitseres fattigdomstræk af den mest basale karakter, som ellers sjældent fremhæves, når man undersøger relativ fattigdom. Disse undersøgelser har en målgruppe, der har levet med de meget lave sociale ydelser, der var gældende i perioden 2002-2011<sup>194</sup>.

Undersøgelsen her kan imidlertid ikke sige noget om, hvor mange af indvanderne og efterkommerne, der er omfattet af nedsatte ydelser i 2007 eller hvor mange, der ikke lever op til betingelserne for hjælpen, men man kan blot konstatere, at der er høj fattigdomsrisiko for kontanthjælpsmodtagere generelt (inklusive dansk herkomst). Der er imidlertid også grupper af ikke-vestlige fattige, der ikke modtager kontanthjælp men i øvrigt har lav indkomst. Så fattigdom er ikke kun knyttet til lav kontanthjælp, selvom den er meget væsentlig.

Da Aarhus i øvrigt er karakteriseret ved, at der er ret store grupper af ikke-vestlige indvandrere giver dette sig også udtryk i en ret høj fattigdom i Aarhus, der i øvrigt understøttes af en skæv boligstruktur i forskellige områder i byen. Byen er således

---

<sup>193</sup> Opgørelser i 1985 og 1996 viser ikke samme dramatiske forskelle.

<sup>194</sup> De særligt lave ydelser bestod af forskellige bestemmelser: Starthjælpen, den nedsatte kontanthjælp, kontanthjælpsloftet og 225 timers reglen.

også over tid blevet mere opdelt i fattigere og mere velstående kvarterer (jf. Rasmussen 2013).

### 13.6. Delkonklusion.

Denne del har analyseret, hvilke forandringer der har været i fattigdommen i Aarhus Kommune fra 1983 til 2007, og hvordan fattigdommens sammensætning har udviklet sig.

Den relative fattigdom har været stigende fra midten af 1990'erne til 2007. Fra midten af 1980'erne til midt i 1990'erne har fattigdommen været konstant eller svagt faldende omkring 3-3,5% ved måling af 50% af medianen eksklusiv studerende. Den stiger i slutningen af perioden med et fattigdomsniveau på 5,8 i 2007. Fattigdomsniveauer i et bestemt år vil have en ret arbitrær karakter, da det vil være meget afhængigt af det valgte mål og den valgte population. Fattigdommen i Århus kan f.eks. i 2007 opgøres til mellem 4,9 % og 16,7 % alt efter disse afgrænsninger, hvilket indikerer meget stor følsomhed angående det konkrete fattigdomsniveau i et givet år. Uanset mål er tendensen til en stigende fattigdom imidlertid entydig.

Overordnet viser fattigdommen nogle af de samme træk, som kendes fra den danske fattigdomsforskning. Generelt set har ældrefattigdommen været faldende, mens ungdomsfattigdommen har været stigende. Børns fattigdom har været nogenlunde konstant. Indvandrere og efterkommere har en stigende fattigdom. Mænd er hyppigere fattige end kvinder i 2007, og det har forandret sig fra 1985 til 2007, hvor kvinder var hyppigere fattige. Voksne i beskæftigelse er generelt set meget lidt fattige. De selvstændige udgør som undtagelse en gruppe med overhyppig fattigdom. Af personer, der modtager overførsler er det især kontanthjælpsmodtagere, der i 2007 er fattige.

Det er hypotesen, at udviklingen bedst forklares i et samspil mellem byens demografiske komposition og den velfærdspolitiske udvikling. Det er således tydeligt, at fattigdommen over tid er næsten konstant for personer af dansk herkomst. Børnefattigdommen og fattigdommen for familier er konstant lav. Ældrefattigdommen har været faldende fra 1985 til 2007, mens ungdomsfattigdommen har været svagt stigende. Endvidere har unge enlige forældre (under 30) lidt højere fattigdom. Gruppen af disse er imidlertid lille. Fattigdomsproblemer blandt danskere er især koncentreret på ungdommen. Her er mønstret, at flere unge er bosiddende hjemme i en senere alder med en lav indkomst samt, at flere unge er studerende. Disse grupper defineres pr. definition ikke fattige her. Det politiske pres over tid med lavere ydelser til unge og forsøg på at motivere unge til arbejde eller job giver ikke generelt set udslag i store fattigdomsproblemer for unge af dansk herkomst i Aarhus i 2007.



Ungdomsfattigdommen måles ret høj i perioden. Det er særlig markant, at der er et stort antal vestlige unge i alderen 18-29år, der registreres med meget lav indkomst. De modtager stort set ikke offentlige ydelser og få har jobs, hvor der udbetales løn. Det antages, at disse vestlige unge er ret mobile, og ikke er omfattet af danske fordelingspolitiske bestræbelser. Det tolkes derfor ikke som et egentligt ungdomsfattigdomsproblem i Aarhus. Men det er ikke klart, hvordan disse unge egentligt forsørges.

Derimod er det tydeligt, at ikke-vestlige indvandrere og efterkommere i alle aldre har en stor overhyppig fattigdom i sammenligning med personer af dansk herkomst i 2007. Dette billede har ændret sig dramatisk fra 1985 og 1996. I 1985 var der en mindre gruppe ikke-vestlige indvandrere, og denne adskilte sig ikke væsentligt fra personer af dansk herkomst. I 2007 udgør gruppen ca. 10% af populationen, og de har en dramatisk overhyppig fattigdom.

Ikke-vestlige børn er overvejende efterkommere og har en fattigdom 7-8 gange så høj som danske børn (20,6% mod 2,8%). Når børnenes fattigdom er høj følger det også, at familiers fattigdom er høj blandt ikke-vestlige par og enlige forsørgere. Der er samtidig en meget høj ældrefattigdom blandt ikke-vestlige indvandrere. På den måde minder fattigdomsbilledet for indvandrere og efterkommere om en før-velfærdsstatslig fattigdomsprofil. Den danske velfærdsstat sikrer ikke udbredt mod fattigdom i udsatte aldre for gruppen af ikke-vestlige indvandrere i Aarhus i 2007. En stor del af voksne, der modtager ydelser, opnår ydelser, der ikke sikrer mod fattigdom, der måles til 17% for de, der modtager ydelser. Kontanthjælpen er en central ydelser for ikke-vestlige indvandrere. Den sikrer i stigende grad ikke mod fattigdom, hvilket kan hænge sammen med stramningerne af kontanthjælpen fra 2002. En del ikke-vestlige indvandrere er omfattet af starthjælpen, nedsat kontanthjælp og kontanthjælpsloftet. Andelen af fattige kontanthjælpsmodtagere er således betydeligt højere i 2007 end i 2001. Der er endvidere en større gruppe af voksne, der ikke er omfattet af ydelser, og som registreres som fattige. Dette træk gælder heller ikke for borgere af dansk herkomst.

## Kap. 14. Langvarig fattigdom og social eksklusion i Aarhus kommune i perioden 1984-2007.

### 14.1. Indledning.

Det er kendt viden, at mange der berøres af fattigdom i et givet år, forlader gruppen af fattige i det efterfølgende år. Der er således mobilitet ind og ud af fattigdomssituationer (se f.eks. Det økonomiske råd 2006). I forskningen er der især en bekymring for den ophobede og langvarige fattigdom. Det antages, at mange mennesker kortvarigt kan affinde sig med en periode med få materielle ressourcer, og at denne kortvarige situation ikke vil udvikle sig til mere komplekse problemstillinger på grund af den korte varighed.

Derimod kan længerevarende fattigdomssituationer ophobe omfanget af sociale konsekvenser af fattigdom. Fattigdomsforskningen peger på, at problemer eskaleres ved længerevarende perioder med få ressourcer, da alt bliver nedslidt, evt. gæld vokser uoverskueligt osv.. Det er derfor væsentligt at se på varigheden af fattigdommen.

Langvarig fattigdom vil være et meget væsentligt tegn på afkobling i et polariseringsperspektiv, da vi her må antage, at livsvilkårene er helt afkoblet de dominerende normer og forventninger til levevilkår blandt majoritetsbefolkningen. Det er derfor også væsentligt at undersøge omfanget af den længerevarende fattigdom. Langvarig fattigdom er et væsentligt eksklusionsproblem.

Social eksklusion defineres bredere her, da det også omhandler langvarig marginal tilknytning til arbejdsmarkedet. Inspireret af Vleminckx og Bergman er udviklet en forståelse af social eksklusion som et aspekt, der kan studeres på bestemte tidspunkter som statisk outcome og som noget, der kan studeres dynamisk i et processuelt perspektiv ved en kombination af marginalisering og udstødning fra arbejdsmarkedet i kombination med langvarig fattigdom jf. skema 14.1

**Skema 14.1: Forståelsen af fattigdom, marginalisering og social eksklusion som afkobling.**

Arena	Outcome	Dynamisk proces
Indkomst	Fattigdom	Fattigdomsforløb
Arbejde	Ledighed / ikke-arbejde	Marginalisering – ledighedsforløb
Social integration	Kobling mellem fattigdom og ledighed samt andre sociale indikatorer	Social eksklusion – processer med vedvarende fattigdom og marginalisering/eksklusion fra arbejdsmarkedet

De empiriske problemstillinger, der skal besvares i dette kapitel er følgende:

*Hvordan er udviklingen i langvarig fattigdom i perioden 1984-2006, herunder hvilke dynamikker er i fattigdommen?*

*Hvordan er udviklingen i social eksklusion, herunder hvilke grupper er i særlig risiko for at blive ekskluderede?*

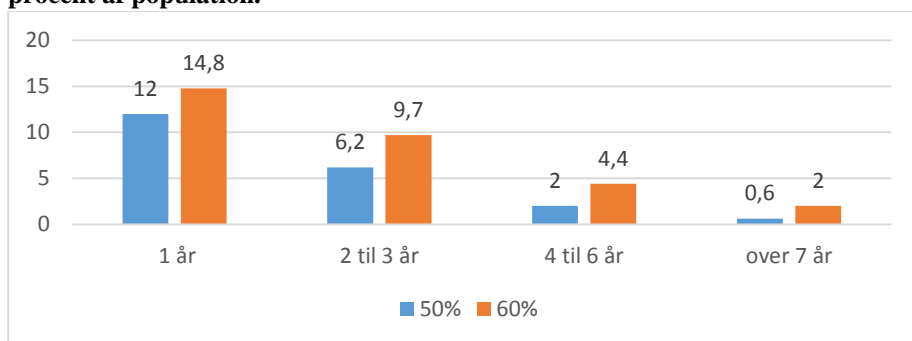
I undersøgelse af den langvarige fattigdom indgår både varigheden af fattigdom som fattigdommens dynamik. Først inddrages det samlede omfang af fattigdomsperioder, men dernæst studeres 'trajectories' i fattigdommen, der viser fastholdelse og mobilitet i fattigdomspositioner.

I teorierne om social eksklusion spiller arbejdsmarkedet en central rolle, og derfor kan der komme et særligt fokus på befolkningen i de erhvervsaktive aldre. Der er derfor en risiko for at overse et generationsperspektiv, hvor børn og ældres situation kommer ud af fokus. For at vurdere polarisering og afkobling for hele befolkningen anses det derfor især for væsentligt at analysere udviklingen i den langvarige fattigdom også for aldersgrupper uden for de erhvervsaktive aldre. Udviklingen i Aarhus sammenlignes i øvrigt med vores viden om udviklingen i Danmark.

## 14.2. Langvarig fattigdom.

Figur 14.1 viser et totalbillede over alle, der i løbet af mindst et år har været registreret som fattig ved 50% og 60% af medianen fratrasket studerende. Profilen ligner billedet for Danmark (DØR 2006:195).

**Figur 14.1: Andel fattige opdelt på samlede år i fattigdom i perioden 1983 til 2007, 50% henholdsvis 60 % median, eksklusiv fattige studerende. Målt i procent af population.**



Samlet population i Aarhus 1983-2007 = 540.164 (Inklusiv studerende).

Den samlede population fra de enkelte år i den 25 års periode er på ca. 540.000 personer. Ud af disse er ca. 30% henholdsvis 20% på et tidspunkt berørt af fattigdom ved 60 % henholdsvis 50% af medianen, hvis studerende pr. definition regnes som ikke fattige. Dvs. den store majoritet (70 % henholdsvis 80%) er på intet tidspunkt fattige. Af personer, der på et tidspunkt er berørt af fattigdom er ca. halvdelen kun berørt i maksimalt et år. I studier af langvarig fattigdom er disse pr. definition ikke interessante. Det er således en minoritet (ca. 9% til 16%), der over perioden er berørt af fattigdom i mere end et enkelt år. Heraf udgør langt størstedelen personer, der er fattige i 2 til 3 år igennem hele perioden. Der er en mindre gruppe (ca. 2% til 5%), der samlet set er fattige i 4 år eller mere indenfor de 25 år.

Der er forskellige aspekter af varighed og forskellige måder at opgøre varighed på. Vi vælger to mål for langvarig fattigdom:

- Langvarig fattigdom jf. Eurostats mål for 'risk of persistent poverty'. Langvarigt fattige er fattige i året ved 60 % af medianindkomsten (eksklusiv studerende) samt fattige i minimum to ud af de sidste tre år i alt.
- Den danske ekspertgruppes definition af langvarig fattigdom. Fattigdomsudvalget definerer fattigdomsgrænsen som personer, der er fattig ved 50 % grænsen tre år i træk samt ikke har formue over 100.000 kr. og ikke er studerende (eller i husstand med en) (Ekspertudvalg om fattigdom 2013:9)<sup>195</sup>.

De to mål anvender begge en treårig grænse, men giver forskellige vurderinger af omfanget af den langvarige fattigdom herunder også i profiler over langvarigt fattige.

Jf. figur 14.2 følger mønsteret i langvarig fattigdom ikke overraskende det generelle mønster for udviklingen i fattigdom (jf. kapitel 13) blot på et lavere niveau. Der er en stærk sammenhæng mellem generelle stigninger i fattigdom og stigninger i den længerevarende fattigdom.

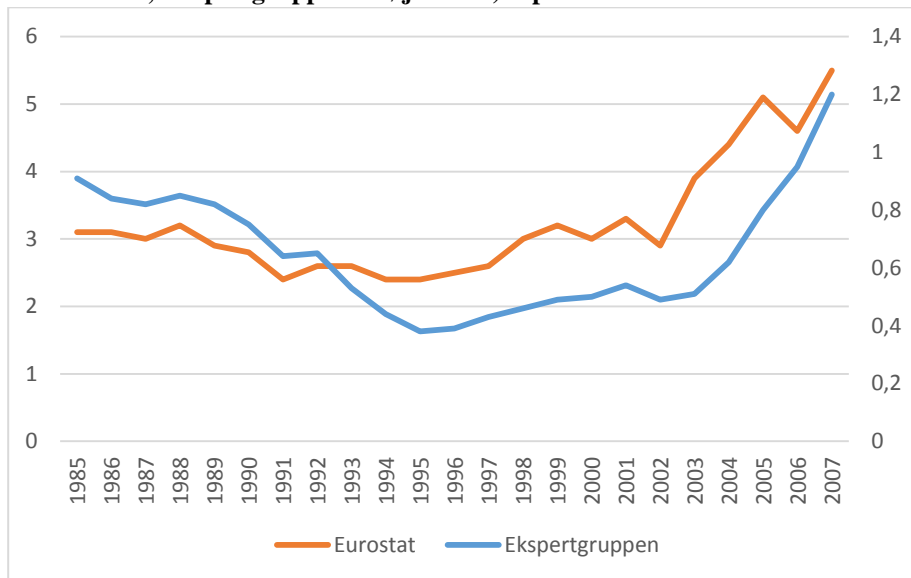
Der er således en fordobling fra knap 3% til knap 6 % (Eurostat – venstre akse)) eller tredobling fra 0,4% til 1,2% (Ekspertgruppen – højre akse)<sup>196</sup> i den længerevarende fattigdom fra midten af 1990'erne til 2007. Det er altså ikke sådan, at det kun er fattigdommen, der er stigende, men den langvarige fattigdom er endnu mere stigende. Fra 1980'erne og igennem begyndelsen af 1990'erne var den længerevarende fattigdom ellers svagt faldende.

---

<sup>195</sup> I denne undersøgelse inddrages ikke formuegrænsen, da der ikke er tilstrækkelige oplysninger for de enkelte år.

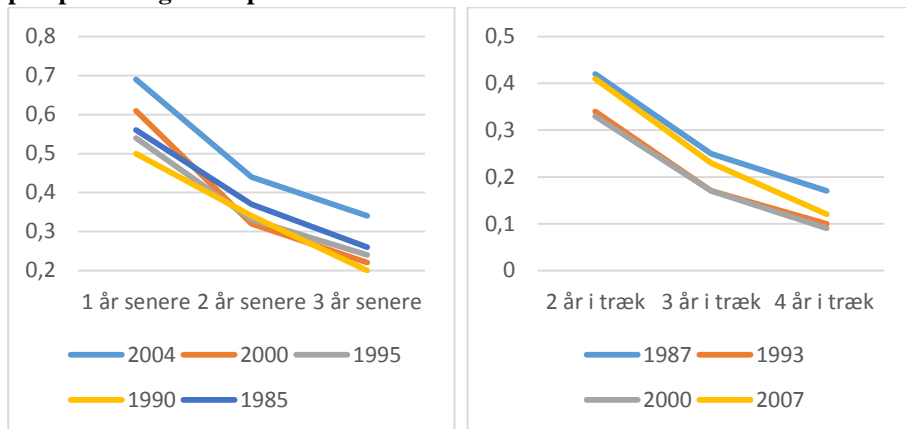
<sup>196</sup> I Ekspertudvalgets rapport sker der i perioden 1999 til 2007 knapt en fordobling i den langvarige fattigdom.

**Figur 14.2: Udviklingen i længevarende fattigdom 1985-2007 (Eurostat – venstre akse, Ekspertgruppen – højre akse). I procent.**



Der foregår altså en stigning i den langvarige fattigdom, men hvordan er dynamikken blandt fattige. Hummelgaard peger på prospektive og retrospektive forløbsanalyser (Hummelgaard 1997). Figur 14.3a og figur 14.3b viser henholdsvis en retrospektiv og prospektiv analyse af sammenhængen mellem fattigdom i et bestemt år og forudgående henholdsvis efterfølgende fattigdom. Den prospektive analyse fra 1985, 1990, 1995, 2002 og 2004 viser at bestanden af langvarigt fattige (Eurostat) fra et år til næste år er mellem 50% og 70%. Tre år senere er ca. mellem en femtedel og en tredjedel fortløbende langvarigt fattige. Den retrospektive analyse af fattigdom (50%) i 1987, 1993, 2000 og 2007 viser, at under halvdelen var fattige året før. Ca. 10% af de fattige var fattige i samtlige 3 foregående år. Samlet set viser analyserne en betydelig dynamik ind og ud af fattigdom, og at dynamikken er højere ved 1 års fattigdom end ved langvarig fattigdom. Omvendt er der også en fastholdelsesproblematik i fattigdommen, hvor et mindretal har været fattige i længere tid. Både den prospektive og den retrospektive analyse med forskellige fattigdomsmål indikerer, at der er en tendens til større fastholdelse i fattigdommen i den seneste periode. Analyserne for Aarhus er tæt på andre analyser af vedvarende fattigdom i Danmark. Ekspertudvalget viser i en prospektiv analyse i 00erne meget identiske dynamikker i fattigdommen trods en anderledes operationalisering af fattigdom (Ekspertudvalget om fattigdom 2013:64). Det er ikke afgørende for vurderingen af mobilitet, hvorvidt analysen er bagudskuende eller fremadskuende. Der er stor mobilitet i fattigdommen, men der er et mindretal, som er registreret fattige i flere år, og tendenserne til fastholdelse har været stærkere i den seneste periode, hvilket indikerer en stærkere tendens til langvarig fattigdom i 00erne.

**Figur 14.3a (Eurostat - langvarig 60%) Figur 14.3b (50%): Fattigdomsforløb prospektivt og retrospektivt for en række år. I andele.**



### 14.2.1. Langvarig børnefattigdom.

Det er særskilt interessant at se på udviklingen i den langvarige børnefattigdom. Følgende analyse undersøger, hvad der karakteriserer de fattige børn i forskellige perioder. Ser vi en udvikling i børnefattigdom over tid i Aarhus og er det et genkendeligt mønster for udviklingen i Danmark?

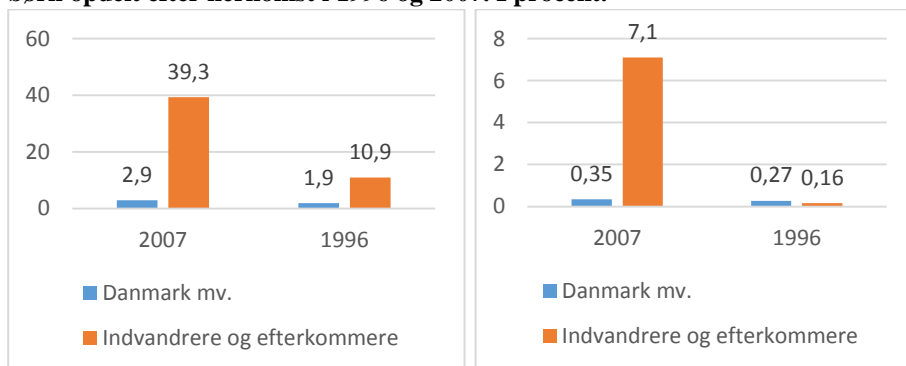
Ekspertudvalget om fattigdom viste, at der har været en stigende langvarig børnefattigdom fra 1997 til 2007<sup>197</sup>; at den er særlig høj for indvandrere og efterkommere; og endvidere falder med alderen. Endvidere er fattigdommen høj for børn hos enlige forsørgere og fuldt ledige forældre (Ekspertudvalget 2013).

Figur 14.4a (Eurostat) og 14.4b (Ekspertgruppen) viser børnefattigdom opdelt efter herkomst. Figuren viser, at den langvarige børnefattigdom (Eurostat) for børn af dansk herkomst er steget fra 1,9% til 2,9% (henholdsvis fra 0,27% til 0,35% med Ekspertgruppens mål) fra 1996 til 2007. For indvandrere og efterkommere er stigningen fra 10,9% til 39,3 % (Eurostat) henholdsvis fra 0,16% til 7,1% (Ekspertgruppen). Den langvarige fattigdom blandt børn med dansk herkomst er meget lav, og stort set uforandret fra 1996 til 2007. Den voksende langvarige børnefattigdom kan således alene tilskrives den dramatiske stigning i børnefattigdommen for indvandrere og efterkommere. Det er således et af de helt markante træk i en polariseringsoptik, at der er meget store forskelle på de vilkår

<sup>197</sup> ”I perioden 2002-2004 var der omkring 5.500 børn, der var berørt af økonomisk fattigdom, svarende til 0,5 pct. af alle børn. Antallet af børn berørt af økonomisk fattigdom er steget kraftigt siden 1997. Siden 1999 er antallet tredoblet ...” (Ekspertudvalget om fattigdom 2013:146).

danske børn har sammenlignet med børn, som er indvandrere og efterkommere. Fattigdommen er især koncentreret på ikke-vestlige efterkommere.

**Figur 14.4a (Eurostat) og figur 14.4b (Ekspertgruppen): Langvarigt fattige børn opdelt efter herkomst i 1996 og 2007. I procent.**



Resultatet genfindes i anden dansk forskning om børnefattigdom i Danmark (Gerstoft og Deding 2009; Ekspertudvalget om fattigdom 2013), men resultatet for Aarhus er meget markant. Ekspertudvalget om fattigdom opgør ikke den langvarige fattigdom i procent, men måler den 1-årige fattigdom (50% median) opdelt efter herkomst. Det viser en fattigdom i 2009 på 2,5% af dansk herkomst og på 11,5% af indvandrere og efterkommere (Ekspertudvalget om fattigdom 2013:140). Andelen som er overhyppigt fattige er ligeledes relativt noget lavere hos Gerstoft og Deding (1 år, 50% median) opdelt efter herkomst (2009:26). Økonomi og indenrigsministeriet konstaterer ud fra måling af langvarig børnefattigdom følgende: ”Omkring 3-4 pct. af børnene med anden oprindelse end dansk er økonomisk fattige i 2013, mens det kun gør sig gældende for 0,7 pct. af alle børn” (Økonomi og indenrigsministeriet 2015:116). I den sammenhæng forekommer en forskel på over 10 gange i Aarhus som mere dramatisk end andre landsundersøgelser.

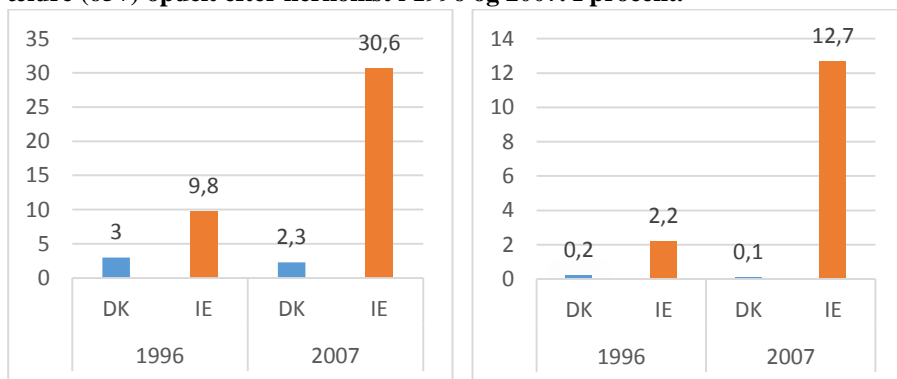
### 14.2.2. Langvarig ældrefattigdom.

Ældre defineres her som personer ældre end de erhvervsaktive ældre 20- 64 år. Figur 14.5a og figur 14.5b viser den langvarige ældrefattigdom (Eurostat henholdsvis ekspertgruppen) opdelt på herkomst i 1996 og 2007. Figurerne viser, at den langvarige fattigdom er faldende for personer af dansk herkomst. Derimod er den kraftigt stigende for indvandrere (IE)<sup>198</sup>. I 1996 var den langvarige fattigdom for indvandrere henholdsvis 9,8 og 2,2. Det stiger i 2007 til 30,6 henholdsvis 12,7. Der er således tale

<sup>198</sup> Der er stort set ingen efterkommere.

om en kraftig stigning i den langvarige fattigdom for ældre indvandrere og samtidig i en periode, hvor antallet af ældre indvandrere er stigende.

**Figur 14.5a (Eurostat) og figur 14.5b (Ekspertgruppen): Langvarigt fattig ældre (65+) opdelt efter herkomst i 1996 og 2007. I procent.**



### 14.3. Marginalisering fra arbejdsmarkedet og social eksklusion.

I dette afsnit kortlægges omfanget og udviklingen i sammenhængen mellem marginalisering, udstødning fra arbejdsmarkedet og langvarig fattigdom for de erhvervsaktive aldersgrupper, der er mere permanent bosat i Aarhus.

SFI konkluderer i et nyere litteratur review følgende:

*"I Danmark er andelen af indkomstfattige meget lille i lønmodtagergruppen, dog generelt højere blandt de ufaglærte arbejdere og selvstændige. Derimod er andelen af indkomstfattige væsentligt højere blandt personer uden for arbejdsmarkedet og på overførselsindkomster. Eksklusion fra arbejdsmarkedet udgør således en væsentlig risikofaktor for økonomisk fattigdom."* (Benjaminsen et.al. 2013:15)

Dette er i en dansk sammenhæng ikke overraskende. Danmark har et organiseret arbejdsmarked med komparativt set høje mindstelønninger. Ved at deltage på arbejdsmarkedet har arbejdere traditionelt været uden for fattigdomsrisiko, og diskussionen om 'working poor' som er udbredt i en del velfærdsstater, har ikke fyldt meget i en dansk sammenhæng<sup>199</sup>. Den danske velfærdsstat har også traditionelt set sikret mod fattigdom igennem den sociale sikring, og derfor har Danmark ligget lavt i fattigdomsniveauer i internationale komparative sammenligninger. Men den sociale sikring forhindrer ikke på samme måde som et fast arbejde mod risiko for fattigdom, ligesom der har været nogle politiske beslutninger, der både har forbedret og forringet

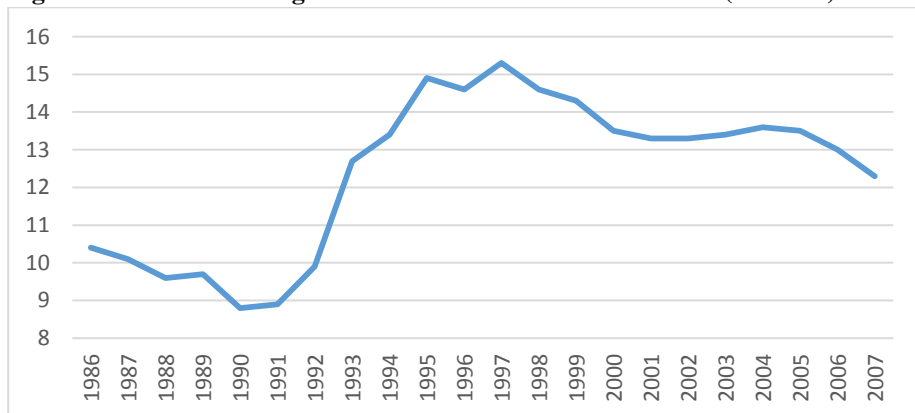
<sup>199</sup> Undtagelsen her gælder de selvstændige, der kan have perioder med meget lav eller negativ indkomst som følge af opstart af virksomhed eller konkurs mv.



den sociale sikring for forskellige befolkningsgrupper. Det er netop sammenfaldet mellem marginalisering og udstødning fra arbejdsmarkedet og langvarig fattigdom for populationen i Aarhus, der er i fokus i det følgende.

Figur 14.6 viser udviklingen i marginalisering fra arbejdsmarkedet i de erhvervsaktive aldre (20-64 år). Marginalisering er defineret som personer, der mere end 70% af tiden indenfor en 3 årig periode modtager midlertidige ydelser eller førtidspension<sup>200</sup>.

**Figur 14.6: Andel af marginaliserede i de erhvervsaktive aldre (20-64 år).**



Figuren viser, at andelen af marginaliserede fra arbejdsmarkedet stiger i første halvdel af 90'erne og toppe omkring 1997 med ca. 15%. Siden er der sket et fald i andelen af marginaliserede til ca. 12% i 2007.

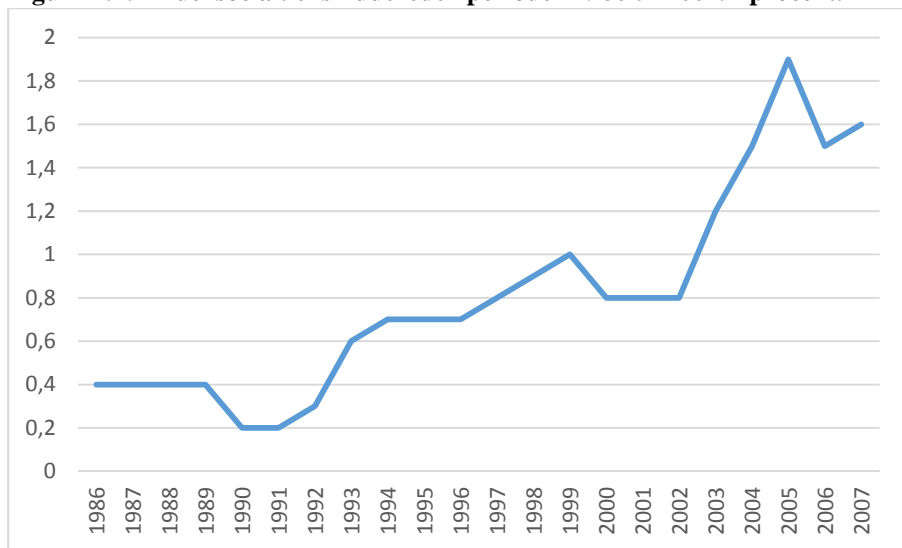
I det følgende anskues social eksklusion som sammenfaldet mellem at være marginaliseret fra arbejdsmarkedet og langvarigt fattig (Eurostat)<sup>201</sup>. Figur 14.7 viser den sociale eksklusion fra 1986 til 2007 forstået som sammenfaldet mellem marginalisering eller eksklusion fra arbejdsmarkedet og langvarig fattigdom. Fra ca. 1986 til 1996 ligger den samlede eksklusion på ca. 0,5 % af befolkningen i de erhvervsaktive aldre. Der er altså tale om en klar minoritet af et ganske beskedent omfang. Over tid vokser denne andel. Frem til 2002 ligger niveauet omkring 0,8%. Efter 2002 stiger andelen dramatisk. Det toppe i 2005-2006 med næsten 2 % i de

<sup>200</sup> Marginalisering defineres som personer, der i sidste år af perioden er mellem 20 og 64 år, og som har modtaget ydelser i mere end 756 dage i en 3 årig periode (eksklusiv efterløn og folkepension). Operationaliseringen er inspireret af kommissionen om fremtidens beskæftigelses- og erhvervsmuligheder (1995:285)

<sup>201</sup> Der er ligeledes foretaget analyser med Ekspertgruppens fattigdomsmål. Ekspertgruppens mål kan tolkes som et meget restriktivt mål, der også udpeger meget små og heterogene grupper som langvarigt fattige. Dette slår også igennem i spørgsmålet om social eksklusion. Eurostat målet giver en bedre parallelitet til marginaliseringsmålet. De fundene tendenser er imidlertid ret identiske.

erhvervsaktive ældre. Det er ca. 5 gange så stor en andel som i den tidlige periode. Dette kan opfattes som en polariseret udvikling. Det er dog samtidig klart, at der selv i den seneste periode er tale om et beskedent mindretal, som vi her betegner som socialt ekskluderede.

**Figur 14.7: Andel socialt ekskluderede i perioden 1986 til 2007. I procent.**

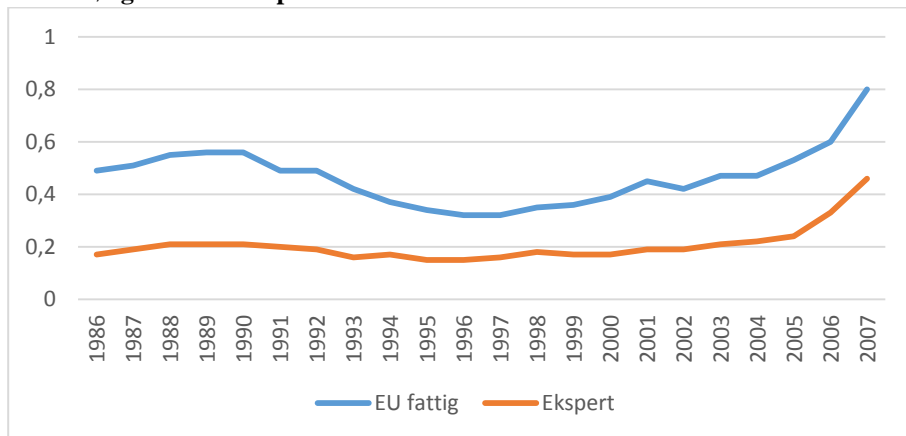


Social eksklusion = marginaliseret eller udstødt fra arbejdsmarkedet (minimum 2 år indenfor 3 år) og langvarigt fattig (Eurostat). Population (20-64 år).

Det kan være problematisk at opfatte personer, der modtager offentlige ydelser som ekskluderede, da netop formålet med de offentlige ydelser blandt andet er at bidrage til inklusion. Derfor fokuseres på koblingen til langvarig fattigdom og ikke kun deltagelse på arbejdsmarkedet.

Det er imidlertid i det lys også relevant at undersøge sammenhængen mellem at være langvarigt fattig og slet ikke modtage ydelser. Figur 14.8 viser udviklingen i den langvarige fattigdom for de grupper, der slet ikke modtager offentlige ydelser.

**Figur 14.8: Langvarig fattigdom i de erhvervsaktive ældre 20-64 år i Aarhus kommune i perioden 1984-2006 for personer, der udelukkende er selvforsørgende. Målt i procent.**



Denne andel er svagt stigende i den seneste periode fra 2000 til 2007 (fra 0,5% til 0,8% henholdsvis fra 0,2% til 0,4%). Udviklingen i social eksklusion i 00erne dækker således ikke over, at fattigdommen blandt 'selvforsørgende' falder – nærmere tværtimod. Der kan derimod gemme sig en eksklusionsproblematik i grupper, der helt er faldet ud af eller gennem det sociale sikkerhedsnet, som i den oprindelige franske forståelse af social eksklusion. Blandt de selvforsørgende fattige fylder selvstændigt erhvervsdrivende en stor andel. En stor del af de selvstændigt erhvervsdrivende har perioder med lav eller negativ indkomst, ligesom en del må lukke ned over tid. I de videre analyser er denne gruppe ikke medtaget.

I analyser af udviklingen i gruppen af socialt ekskluderede i de erhvervsaktive ældre er foretaget en analyse af udviklingen fra 1996 til 2007. Perioden har været kendetegnet ved en stor stigning blandt ekskluderede.

Analyserne viser følgende udviklingstræk<sup>202</sup>:

- Fra mænd til kvinder. I 1996 er der en klar overvægt af mænd. Det er skiftet til et lille overtal af kvinder.
- Fra enlige til større husstande. I 1996 boede 70% af de ekskluderede alene. Det gælder kun ca. 40% i 2007. Især er der sket en dramatisk stigning i ægtepar med børn blandt de ekskluderede.
- Færre unge og flere midaldrende blandt de ekskluderede. I 1996 var der mange unge under 25 år. I 2007 er langt flere mellem 30 og 50 år.
- Fra personer af dansk herkomst til indvandrere. I 1996 var langt de fleste af dansk herkomst. I 2007 er flertallet indvandrere.

<sup>202</sup> Se bilag 8 for figurer.

- I både 1996 og 2007 er kontanthjælp den helt dominerende ydelse. Det var mere udpræget i 1996 end i 2007.

Samlet set er der sket nogle betydelige skift i sammensætningen af de socialt ekskluderede.

#### 14.4. Social eksklusion og forskellige karakteristika.

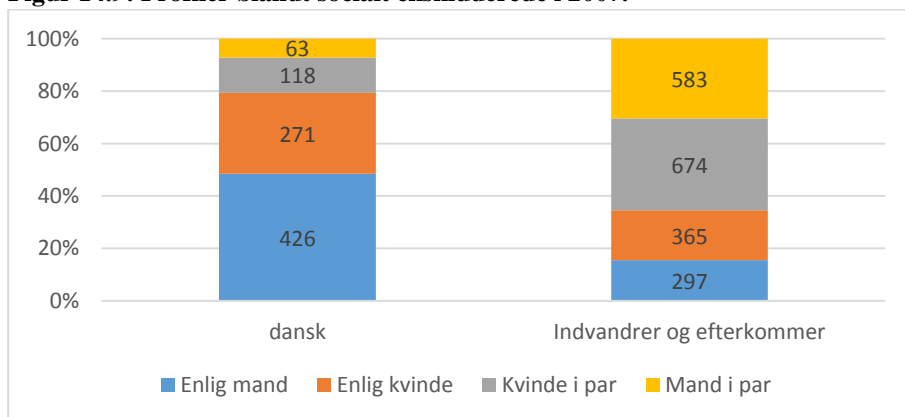
Selvom social eksklusion primært bestemmes ud fra indkomst og tilknytning til arbejdsmarkedet, er det ud fra eksklusionslitteraturen væsentligt at se på koblingen til en lang række sociale forhold. I det følgende afsnit undersøges social eksklusion i 2007 ud fra koblingen til forskellige sociale karakteristika for at tegne profiler af de socialt ekskluderede.

I figur 14.9 er koblet oplysninger mellem køn, herkomst, husstandsstørrelse og civilstand. Der tegner sig således følgende hovedgrupper blandt socialt ekskluderede:

- Indvandrerfamilier med børn (både mænd og kvinder)
- Enlige danske mænd
- Enlige indvandrer mænd
- Enlige kvinder (herunder enlige kvindelige forsørgere af både dansk og indvandrer herkomst)

Den helt store udvikling og forandring er, at familier med børn bliver en dominerende gruppe blandt de socialt ekskluderede i 2007. Det gælder særligt, at der er tale om familier af indvandrere. Det er således det mest dominerende og forandrende træk ved den sociale eksklusion i Aarhus kommune. Dette træk supplerer, at der er kendte ekskluderede grupper af især enlige mænd og i mindre grad enlige kvinder, hvoraf en del er enlige forsørgere.

**Figur 14.9: Profiler blandt socialt ekskluderede i 2007.**



I rapporten fra Ekspertgruppen om fattigdom fremhæves muligheden af en bredere afdækning af fattigdom med indikatorer på social eksklusion<sup>203</sup>. Dette tager Økonomi og indenrigsministeriet op, og analyserer sammenhængen mellem den gruppe, de udpeger som i økonomisk fattigdom, og så en række forskellige sociale indikatorer for at udpege, hvilke indikatorer, der kan udsige noget om fattigdomsrisiko. Der udpeges forskellige indikatorer for børn (under 18 år), unge (18-29 år) og voksne (30-64 år).<sup>204</sup> En af de valgte indikatorer er Socialgruppen, der defineres som ikke-arbejdsmarkedssparate<sup>205</sup>, der har modtaget midlertidige ydelser mindst 80% af tiden indenfor 3 år. Tankegangen om fattigdom over en 3 årig periode (jf. den officielle fattigdomsgrænse) og modtagelse af ydelser over en 3 årig periode minder derfor om dette projekts tilgang til social eksklusion. De konkrete operationaliseringer er dog ret forskelligartede ligesom intentionen er en anden. Socialgruppen er noget smallere defineret end dette projekts tilgang til marginalisering, og fattigdomsgrænsen er defineret ud fra ekspertgruppens anbefaling. Formålet er at undersøge risikoforhold, der er særligt betydningsfulde i forhold til fattigdom.

Analyserne viser, at der er en vis sammenhæng mellem risikoindikatoren 'Socialgruppen' og børn, unges og voksne position i fattigdomsgruppen. Der kan vises overhyppige sammenhænge mellem f.eks. forældres position i socialgruppen og børns fattigdom, men hovedkonklusionen er, at de forskellige indikatorer kun i ringe grad kan indkredse grupper, der skal have en særlig politisk indsats<sup>206</sup>. Der foretages derfor ikke særskilte analyser af gruppen, der både er socialgruppe og fattig. Intentionen i dette projekt er at undersøge social forandring over tid og ikke at afdække særlige risikofaktorer i forhold til fattigdom. Det er således forskellige typer af analyser, og dermed svært at sammenligne tal for Danmark med Aarhus.

## 14.5. Dynamik i social eksklusion.

Ovenfor undersøgte vi, hvem gruppen af socialt ekskluderede består af, og gennem tværsnitsanalyser er afdækket nogle af de forandringer i gruppen, der er forekommet over tid. Det er imidlertid også interessant at anlægge et dynamisk perspektiv og

---

<sup>203</sup> Ekspertgruppen om fattigdom 2013. Kapitel 7 om risikofaktorer for fattigdom.

<sup>204</sup> Økonomi – og indenrigsministeriet 2014. Kapitel 9

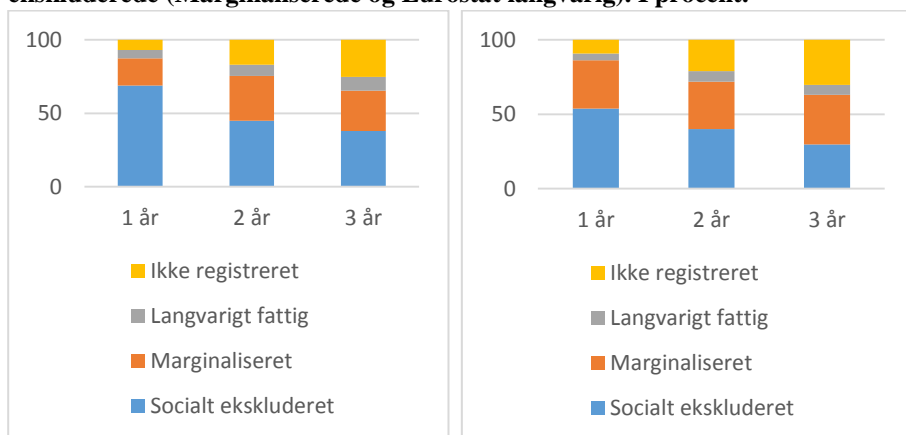
<sup>205</sup> Ikke-arbejdsmarkedssparate kontanthjælpsmodtagere, for-revalidering og revalidering, sygedagpengemodtagere.

<sup>206</sup> Om de voksne konkluderes f.eks.: *"Den lave andel afspejler, at der generelt er en forholdsvis svag sammenhæng mellem økonomisk fattigdom og de sociale indikatorer – blandt andet fordi gruppen af økonomisk fattige er en meget heterogen gruppe og derfor ikke alene kan indkredses ud fra sociale indikatorer."* (Økonomi- og indenrigsministeriet 2014:258)

undersøge forløb ud af social eksklusion. Der anlægges således jf. Mayes (2001) både et statisk og dynamisk perspektiv i undersøgelsen.

Figur 14.10a (2004) og figur 14.10b (1996) viser prospektivt afgang fra gruppen af socialt ekskluderede i de erhvervsaktive aldre over 4 år fra 1996 og 2004. Forløbene i de to perioder adskiller sig ved, at fastholdelsen i eksklusion er stærkere i den seneste periode. Ikke nok med, at der er langt flere ekskluderende, så er fastholdelsen også stærkere i 00'erne end i 1990'erne. 1 år senere er ca. 70% og 3 år senere er ca. 40% fortfarande socialt ekskluderede af gruppen fra 2004. I 1996 gælder det kun ca. 50% efter 1 år og 30% efter 3 år. En stor del af de ekskluderede forlader gruppen over tid. Af disse er ca. halvdelen fortfarande marginaliserede fra arbejdsmarkedet, men ikke længere langvarigt fattige, mens en mindre del ikke længere er marginaliserede fra arbejdsmarkedet men til gengæld fortfarande langvarigt fattige. Ca. 25% er efter 3 år hverken fattige eller marginaliserede. En del af disse er fraflyttet byen eller døde. Samlet set viser figurene en dynamik ud af social eksklusion over tid, men samtidig også en gruppe, der over lang tid er fastholdt. Fastholdelsen i social eksklusion er også betydeligt stærkere end fastholdelsen i den 1-årige fattigdom.

**Figur 14.10a (2004) og figur 14.10b (1996): Dynamik over 3 år blandt socialt ekskluderede (Marginaliserede og Eurostat langvarig). I procent.**



Population: 20-64 år

Ikke registreret: Hverken fattig eller marginaliseret, inkl. missing som fraflyttet eller død

Langvarig fattig: Eurostat langvarig fattig

Marginaliseret: Marginaliseret eller udstødt fra arbejdsmarkedet (70% indenfor 3 årig periode)

Socialt ekskluderet: Marginaliseret og langvarig fattig indenfor en 3 årig periode

Der findes ikke tilsvarende analyser fra Danmark. Men afgangsraterne fra social eksklusion ligger på niveau med danske analyser af afgang fra fattigdom isoleret set. Økonomi og indenrigsministeriet viser, at der er betydelige sammenhænge mellem sociale indikatorer og sandsynligheder for at tilgå og afgå fattiggruppen især for unge<sup>207</sup>. Det indikerer, at selvom der er stor mobilitet i fattigdom og social eksklusion, så er der nuancer i billedet.

## 14.6. Delkonklusion.

Dette kapitel har afdækket udviklingen i den langvarige fattigdom og sociale eksklusion i perioden 1984-2007. Der er især lagt vægt på forandringen fra 1990ernes meget lave niveauer til de noget højere niveauer i 00erne.

Langt de fleste har over en 25 års periode fra 1983-2007 slet ikke været fattige. Af de personer, der er målt som fattige, er halvdelen højest fattige i et enkelte år. Det efterlader en mindre gruppe på 9-16%, som har oplevet fattigdom i flere år målt med 50% eller 60% af medianen.

Udviklingen har vist en stigende langvarig fattigdom i perioden især fra 1990erne til 00erne. Langvarig fattigdom er både målt med Eurostats definition af 'risk of persistent poverty' samt den danske ekspertgruppes mål for langvarig fattigdom. Ekspertgruppens mål er et meget skrappt mål, der indikerer et meget lavt langvarig fattigdomsniveau, mens Eurostats mål er mere tolerant, og derfor måler den langvarige fattigdom til at være noget højere. Udviklingstendensen er derimod ret ens i de to mål. Den langvarige fattigdom er højest i sidste del af perioden.

Analyserne har vist, at udviklingen i den langvarige fattigdom følger tendenserne fra udviklingen i den generelle fattigdom meget tæt, men naturligvis på et lavere niveau. Vi har således set en fordobling af den langvarige fattigdom siden midten af 1990erne målt ud fra Eurostats mål og en tredobling ud fra ekspertgruppens mål. Den langvarige fattigdomsudvikling følger samme træk som andre måder at opgøre udviklingen på i Danmark jf. ekspertudvalget om fattigdom. Aarhus følger dermed udviklingstræk, som vi kender fra Danmark. Men der er tendenser til et højere niveau i Aarhus og stærkere cementering af langvarig børnefattigdom.

---

<sup>207</sup> For unge (18-29-årige) med mindst 4 sociale indikatorer var det således 4,6 pct., der tilgik gruppen af økonomisk fattige fra 2011 til 2012, mens tilgangsraten kun var 0,1 pct. for unge uden sociale indikatorer (Økonomi og indenrigsministeriet 2014:259).

Analyserne viser, at der er en stor dynamik i fattigdommen. En stor del af de fattige har således forladt fattiggruppen året efter. Dette gælder også for den langvarige fattigdom selvom fastholdelsen er lidt stærkere. Der ses tendenser til at fastholdelse i fattigdom og langvarig fattigdom forstærkes i 00erne i forhold til tidligere perioder.

I målingen af social eksklusion vægtes en kobling mellem langvarig fattigdom og marginalisering fra arbejdsmarkedet. Det er således et særligt mål for de erhvervsaktive ældre 20-64år. Det efterlader spørgsmålet om grupper udenfor de erhvervsaktive ældre. Der er således foretaget analyser af den langvarige fattigdom for børn og ældre. Resultaterne peger entydigt på, at den langvarige fattigdom knytter sig til en dramatisk stigning for ældre indvandrere og ikke-vestlige efterkommere, som er børn. Derimod er den langvarige fattigdom ret konstant for børn og ældre af dansk herkomst.

Det samlede omfang af socialt ekskluderede vokser fra ca. 0,4 % i de erhvervsaktive ældre i 1986 til ca. 1,9 % i 2005. Der er især en dramatisk stigning efter år 2000. Der er ca. 5 gange så stor en andel, som er ekskluderede i den sidste periode som i den tidlige periode. Dette kan opfattes som en polariseret udvikling.

Grupper af langvarigt fattige af dansk herkomst er ret konstant ligesom udviklingen i social eksklusion blandt danskere kun har vist en marginal stigning. Det er især koncentreret på en lille minoritet af enlige mænd. Hertil er der også en mindre gruppe af enlige kvinder og enlige forsørgere. Dette billede har ikke ændret sig væsentligt igennem perioden 1984-2006. Det ser ud til, at danskere med lav tilknytning til arbejdsmarkedet generelt er sikret mod at blive målt som langvarigt fattige.

Den store forandring i social eksklusion ser vi i stigningen blandt familier af indvandrere og efterkommere. Det gælder både mænd og kvinder, der lever i parforhold. Det er samtidig evident, at store grupper af børn af indvandrere og efterkommere lever i længerevarende fattigdom. Hvor der er meget få danske familier med børn, der er ekskluderede, tyder disse analyser på, at familier med børn af ikke dansk herkomst er særligt udsatte. Gruppen ser ikke ud til at være særligt velfærdsstatsligt sikret mod langvarig fattigdom, når forældres tilknytning til arbejdsmarkedet er lav. Det er karakteristisk, at kontanthjælp er den dominerende ydelse blandt de ekskluderede i alle perioderne. Kontanthjælpsydelsen er samtidigt en ydelse, der i 00erne har undergået en del opstramninger.

Vi kan udskille følgende grupper som særligt dominerende blandt de ekskluderede i 2007:

- Indvandrerfamilier med børn (både mænd og kvinder)
- Enlige danske mænd



- Enlige indvandrere mænd
- Enlige kvinder (herunder enlige kvindelige forsørgere af både dansk og indvandrer herkomst)

Hertil kan lægges de langvarigt fattige børn og ældre.

I et dynamisk perspektiv er der bevægelser ud af social eksklusion over en årrække. Det er især bevægelser ud af den langvarige fattigdom, der mindsker fastholdelsen. Efter 4 år har ca. tre tredjedele af de ekskluderede fortfarande mindst et marginaliserings- eller fattigdomsproblem, mens ca. en fjerdedel både er kommet ud af marginalisering og langvarig fattigdom (eller er flyttet).

Vi ser en tendens til, at fastholdelsen i fattigdommen er forstærket og cementeret i slutningen af perioden i fht. tidligere. Trods disse negative udviklinger er der stadig en høj mobilitet ind og ud af fattigdom. Mange personer er kun kortvarigt berørt af fattigdom, og ca. halvdelen af alle personer, der er registreret fattige i et år, er ikke fattige det efterfølgende år. Men der er samtidigt nogle fastholdende træk, hvor en mindre gruppe over en længere årrække er fastholdt i fattigdom.

Men den langvarige fattigdom rammer socialt skævt. Gruppen af indvandrere og efterkommere har, hvis man ser bort fra ungegruppen i høj grad en før-velfærdsstatlig fattigdomsprofil med høje langvarige fattigdomsrater for børn, i de familiedannende aldre samt blandt ældre (Bøggild Christensen 2012). Denne profil er meget forskellig fra personer af dansk herkomst. Det ser ud til, at velfærdsstaten har ikke sikrer mod, at indvandrere og efterkommere i Aarhus i udsatte livsfaser som barn og ældre samt i familiedannelsesalder undgår langvarig fattigdom og social eksklusion i samme omfang som personer af dansk herkomst.

## Del 4: Konklusion og diskussion

### Kapitel 15: Konklusion og diskussion

## Kapitel 15: Konklusion og diskussion

### 15.1. Indledning

Dette kapitel samler op på afhandlingens problemstillinger og de foretagne analyser. Undersøgelsen har belyst udviklingen i social polarisering i Aarhus kommune, og er undersøgt gennem analyser af registerdata på individniveau af alle borgere bosat i Aarhus i perioden 1983 til 2007. Der er anvendt udvalgte højkvalitetsvariable i projektets analyser, der sikrer en høj pålidelighed.

Afhandlingen har taget det udgangspunkt, at der sker en større udvikling i fattigdom i de større byer end den generelle udvikling i landet. Dette er en erkendelse, der vokser frem i midten af 00'erne. Afhandlingen sætter i den forbindelse fokus på at forstå en eventuel udvikling af social polarisering i Aarhus. Social polarisering forstås dels som udvikling af en økonomisk ulighed og dels som en stigning i økonomisk fattigdom og social eksklusion.

Analyserne i afhandlingen viser indledningsvis, at uligheden har været stigende i Aarhus fra 1985 til 2007. Uligheden målt med Gini-indexet viser en stigning fra 20 i 1985 til 30 i 2007, hvilket er noget højere end lignende mål for Danmark. Ulighed målt ud fra decilfordelinger viser en tilsvarende stigende udvikling af økonomisk ulighed. Både S-mål, der baserer sig på decilers gennemsnitsindkomst og P-mål, der baserer sig på decilgrænseværdier viser en stigende ulighed i perioden. Især P-målene viser kun en moderat stigende ulighed, hvilket indikerer, at det især er forandringer i yder-decilerne, der bidrager til udvikling i uligheden. Topindkomsternes andel af bruttoindkomsten viser også en vækst over tid.

Ulighedsmålingen ud fra medianen af den ækvivalerede disponible indkomst demonstrerer ligeledes en spredning i indkomstfordelingen. Midtergruppen bliver betydeligt mindre, og der sker en relativ stor vækst både i bunden og toppen af indkomstfordelingen. Begrebsdannelsen om social polarisering fremhæver, at indkomstfordelingen går fra en æg-fordeling mod en timeglasfordeling. Denne analyse synes snarere at understøtte et billede af et løg, der har bevæget sig til et spirende løg med en stærkere rod og flere skud i toppen mens midten skrumper ind.

Fattigdommen, den langvarige fattigdom og omfanget af social eksklusion er ligeledes steget betydeligt i perioden fra 1985 til 2007. Denne indledende beskrivelse af udviklingen i Aarhus rejser således spørgsmålet om forståelsen af en eventuel social polarisering i byen.

Umiddelbart ligger Danmark ellers lavt i forhold til omfanget af økonomisk ulighed og fattigdom. Velfærdsforskningen giver et teoretisk ståsted til at forklare, hvorfor et land som Danmark generelt set har en lille ulighed og lave fattigdomsniveauer i en komparativ sammenligning med andre lande. Det universelle velfærdsregime med

fokus på et inkluderende medborgerskab bidrager til en omfordeling, der understøtter grupper som ledige, familier med børn og ældre i samfundet, der kan have forsørgelsesproblemer. En stigende ulighed og fattigdom har således ikke været forventningen. Den empiriske forskning fra 1980'erne til 00'erne viser heller ikke dramatiske forandringer i Danmark. En meget marginal stigning i ulighed kan især henføres til ændringer i kapitalindkomsten (DØR 2011, Finansministeriet 2006, Goul Andersen 2003).

Den by-sociologiske polariseringsforskning har imidlertid en stigende ulighed i byen som følge af overgangen fra industrisamfund til postindustriell vidensøkonomi som tematik. Teorien er, at der sker nogle strukturelle forandringer på arbejdsmarkedet med en hensygnende industrisektor og en vækstende servicesektor. Servicesektoren er imidlertid dualiseret i en række højkvalifikations- og højtlønnede jobs i den ene ende, og en række usikre og lavt betalte jobs i den anden ende. Det er således forandringer på arbejdsmarkedet, der reducerer middelindkomstjobs og øger både højindkomstjobs og lavindkomstjobs. Der er en vis empirisk underbygning af denne teori især i de såkaldte globale byer i ikke-universelle velfærdsstater.

Forventningen til en dansk middelstor by i et land med et stærkt aftalebaseret og reguleret arbejdsmarked ville umiddelbart være, at dualiseringen ikke ville vise sig særlig dramatisk. Flere bysociologer peger derfor også på den nationale kontekst som afgørende for, hvordan globaliseringens kræfter slår igennem. Dels er der et stigende uddannelsesniveau og højere kvalifikationskrav på arbejdsmarkedet, og dels er der et udbygget socialt sikringsnet for de grupper, der ikke opnår beskæftigelse. Er der i den forbindelse egentlig grund til at forvente en anderledes udvikling i byen end i landet som helhed? Hvorfor registreres der en stigende ulighed og fattigdom?

Aarhus er imidlertid ikke blot en miniature af Danmark. Der er en række forskelle i beskæftigelse, indkomstdannelse, demografi og boligmarked, der giver byen en særlig profil. Samtidig er social sikring i universelle velfærdsstater ikke en statisk størrelse. Der er således også sket en forandring i den sociale sikring. Nogle ydelser begunstiges, mens andre udhules ikke mindst i relation til kontanthjælpens niveau.

*Det er således afhandlingens grundtese, at udviklingen i Aarhus skal tolkes i en kombination mellem byens særlige situation og forandringerne i den nationale politik.*

Dette viser sig især i forbindelse med udviklingen i fattigdom og social eksklusion i Aarhus. Uviklingen i ulighed er mere kompleks. Der er tale om, at forskellige typer af kræfter kan drive en udvikling i retning af ulighed. Det er derfor nødvendigt at studere forskellige mulige drivere i byen i studiet af ulighed.

## 15.2. Analysen af økonomisk ulighed i Aarhus kommune 1985-2007

Afhandlingen har sat fokus på udviklingen i økonomisk ulighed. Dette er formuleret i fem teser om, hvorfor uligheden er stigende:

Tese 1: Den stigende globalisering og teknologiske udvikling har forandret arbejdsmarkedene, der leder til stigende indkomstulighed. Denne udvikling er stærkere i byen med fremkomsten af en *dual servicesektor*.

Tese 2: Den stigende globalisering og teknologiske udvikling har forandret arbejdsmarkedene, der leder til en stigende ledighed og udstødning af arbejdskraft, der påvirker indkomstfordelingen. Det kan godt være teorien om globalisering holder i USA, men i Europa er der sket en *professionalisering* af servicesektoren i byerne, hvor polarisering i stedet ses i forskelle mellem de som er på arbejdsmarkedet, og de som er udenfor. Der kan således være høj ledighed eller *udstødning* i byer, der kan forklare ulighed.

Tese 3: De nationalpolitiske beslutninger om *fordelingspolitikken* har mindsket kompensationen for personer uden arbejdsindkomster og mindsket omfordelingen gennem skattesystemet. Hvis beslutninger om mindsket kompensation især rammer grupper, som der er mange af i Aarhus vil dette medføre en højere ulighedsudvikling i Aarhus end i Danmark som helhed.

Tese 4: Den demografiske udvikling har forandret sig med en forskydning i grupper med forskellig indkomstgrundlag. Dette påvirker målinger i retning af stigende ulighed. Hvis *kompositionen af befolkningsgrupper* er meget forskellig mellem by og Danmark som helhed kan det forklare forskelle i ulighed, da indkomstgrundlaget er forskelligt i forskellige grupper.

Tese 5: Forandringen i indkomstkomponenter med en stigende betydning af *kapitalindkomsterne* har bidraget til en stigende økonomisk ulighed. Boligmarkedets udvikling samt andre kapitalindkomster er af større betydning i Aarhus end i landet som helhed og kan derfor bidrage til en øget ulighed.

Afhandlingens første forskningsspørgsmål er således:

*Hvilke drivkræfter ligger bag en stigende økonomisk ulighed i Aarhus kommune i perioden 1983-2007?*

Det overordnede svar på spørgsmålet er, at dette bedst tolkes i en kombination mellem forskellige typer af udviklinger. Dernæst, at forskellige typer af ulighedsmål og indkomstmål også bidrager til lidt forskellige typer af svar på spørgsmålet.

Overordnet set afvises tese 1. Der er ikke tale om udviklingen af en dualiseret servicesektor. Der sker en klar vækst i beskæftigelsen i servicesektoren samtidig med et fald i både den primære og sekundære sektor. Der kan imidlertid ikke måles nogen polariseret udvikling i indkomsterne mellem de beskæftigede i disse brancher målt på bruttoindkomsten. I en tredeling mellem den basale service, industrisektoren og de professionelle er det vanskeligt at dokumentere en polarisering målt på den gennemsnitlige bruttoindkomst. Der er en betydelig ulighed mellem de tre sektorer, men der kan ikke dokumenteres et øget skel over tid.

Derimod er der i høj grad tale om en professionalisering af servicesektoren. Der er derfor empirisk støtte til professionaliseringstesen jf. tese 2. De ansatte i servicesektoren er i stigende grad højere uddannede og udfører jobs på et højere funktionsniveau. Det særlige for Aarhus er en meget stor ansættelsesgrad indenfor felter som sundhed, socialvæsen og uddannelse, der samtidig i overvejende grad er offentlige ansættelser. Disse ansættelser fylder kvantitativt meget i servicesektoren, og giver byen en særlig profil.

Ved mål på lønindkomster er det svært at spore disses betydning for en stigende ulighed målt som udvikling i Gini-koefficienten fra 2002 til 2006. Dette understøtter ligeledes professionaliseringstesen. Der er ikke oplysninger om lønindkomster for alle årene, men forskelle mellem sektorer målt ved bruttoindkomst er ligeledes nogenlunde konstant over hele perioden. Resultaterne giver ikke indikation af udvikling af et generelt stigende løngab på arbejdsmarkedet i tråd med dualiseringstesen.

En dekomponering af servicesektoren viser imidlertid lidt forskellige udviklinger i forskellige brancher. Detailbranchen fylder i det samlede billede ikke så meget, men viser et relativt fald i bruttoindkomst over tid. Dette kan dække over flere forhold, men viser at arbejdsstyrken indenfor detailbranchen sakker indkomstmæssigt bagud. Det kan hænge sammen med lavere arbejdstid, lavere social sikring og evt. lavere lønudvikling i branchen.

I den forbindelse peger nogle på udviklinger indenfor det sekundære arbejdsmarked (Ibsen og Stamhus 2016) og mulig udvikling af et underprivilegeret arbejdsmarked jf. diskussion om prekariatet (Standing 2011). Det er ikke på dette grundlag muligt at afklare, men undersøgelsen rejser en opmærksomhed over at dekomponere beskæftigelse i brancher for at afdække træk af dualisering tydeligere.

Burgers (1996) fremhæver, at polarisering i europæiske byer er knyttet til en stor ledighed for marginale grupper med lav social sikring. De største grupper i Aarhus i de erhvervsaktive aldre som langvarigt er udenfor arbejdsmarkedet er modtagere af arbejdsløshedsdagpenge samt førtidspensionister. Den kortfattede analyse viser ikke tegn på, at disse grupper sakker bagud målt på den relative bruttoindkomst. På dette

målt er der ikke støtte til Burgers tese. Det er imidlertid muligt, at måling ud fra fattigdom viser andre træk om udstødning jf. nedenfor.

Tese 3 sætter fokus på betydningen af fordelingspolitikken, som driver af ulighed. Indledningsvist må det slås fast, at den universelle velfærdsstat er stærkt omfordelende. Den empiriske forskning viser især betydningen af den social sikring og skattesystemet i at nedbringe uligheden i samfundet. Dette gælder ligeledes i Aarhus. Der omfordeles meget gennem skattesystemet. Personer i de laveste indkomstdeciler betaler relativt mindre i skat end personer i de øvre deciler. Da skattebetalingen er omfattende reducerer det uligheden betydeligt. Overførselsindkomsterne spiller ligeledes en stor rolle for omfordelingen. Overførselsindkomsterne (de midlertidige, de varige og SU) udgør hovedindkomsten i de lavere indkomstdeciler, og er derfor helt centrale i at fordele indkomst.

Der er imidlertid foregået en del forandringer af både skattesystemet og overførselsindkomsterne, der kunne have betydning for udvikling i ulighed. Det er vanskeligt at måle betydningen af forandringer i overførselsindkomsterne, da et fald i andelen af overførselsindkomster kan skyldes øget beskæftigelse. En måde at måle det på, er at dekomponere Gini-indexet. Målingen i denne undersøgelse viser, at overførselsindkomsterne bidrog til en svag stigning i ulighed fra 2002 til 2006. Dette kan hænge sammen med reguleringsordningen, hvor overførselsindkomster reguleres med lidt lavere stigninger end den generelle lønudvikling. Det kan også hænge sammen med forringelser af enkelte ordninger. Mest markant, er kontanthjælpen blevet forringet i perioden. Derimod har både førtidspensionen, barselsorloven og ældrechecken forbedret sikringen for nogle grupper i samme periode.

Det er lidt uklart, hvad skattesystemet har bidraget med. Dekomponeringen af Gini-indexet viser, at skattesystemet har bidraget meget svagt til en stigende ulighed fra 2002 til 2006. Dette er imidlertid ikke resultatet, når der anvendes mål på decilfordelinger. Det øverste decil har en relativt stigende skatteandel, der bevirker, at uligheden med dette mål ikke stiger. Noget tyder på, at markedsindkomsterne bliver meget svagt mindre beskattet ud fra en vurdering af decilfordelingerne over midten, hvilket kan hænge sammen med konsekvenserne af et stigende beskæftigelsesfradrag. Tendenserne er imidlertid ret svage. Der er således lidt forskellige træk angående skattebetalingen

Generelt set er effekten af tese 3 svag som forklaring på udvikling i ulighed, om end der kan vises visse træk.

Tese 4 sætter fokus på betydningen af befolkningssammensætningen. Aarhus er i forskel til den generelle situation i Danmark især karakteriseret ved mange unge, mange enlige og en stor andel indvandrere og efterkommere. Denne forskel kan give en forklaring på ulighed mellem Danmark og Aarhus.

Analyserne hvor Aarhus vægtes med befolkningssammensætningen i Danmark viser, at den særlige komposition i Aarhus har betydning for den større ulighed både når der måles på Gini-index og på decilfordelinger. Aldersfordelingen er væsentligere end den skæve fordeling på herkomst og husstand. Der er således empirisk støtte til tese 4. Effekterne af forskelle er imidlertid små. Analyserne er i øvrigt baseret på den forudsætning, at indkomstkompositionen i Aarhus svarer til landsgennemsnittet, hvilket er en usikkerhed.

Hvor analyserne viser, at især alderskompositionen kan forklare forskelle mellem Danmark og Aarhus, kan det imidlertid ikke forklare udviklingen i Aarhus over tid. Det er altså ikke sådan, at Aarhus i 2006 er mere ufordelagtigt aldersmæssigt sammensat i forhold til situationen i 1986.

Tese 5 sætter fokus på betydningen af kapitalindkomsten. Kapitalindkomsterne er især øget efter år 2000 dels som følge af stigende boligpriser, der slår om i en stigende lejeværdi af egen bolig, og dels som følge af stigende aktieindkomster. Analysen viser, at kapitalindkomsten har betydning for ulighedens udvikling fra 2002 til 2006 målt på Gini-indexet. Dette genfindes også, når der måles på decilfordelinger. Der er således empirisk støtte til tese 5.

Da ejerboligformen er udbredt på tværs af deciler er lejeværdien en indtægt, der også rammer bredt i indkomstfordelingen, men den stigende lejeværdi øger ulighederne mellem ejere og lejere. Analyserne viser, at den stigende lejeværdi har en betydning for uligheden og for udviklingen i ulighed, men at lejeværdien ikke kan forklare hele udviklingen i ulighed, og at det afhænger af det valgte mål. Med ulighedsmål, der baserer sig på indkomst i yderdeciler tenderer lejeværdien til at have en meget svag betydning for udviklingen i ulighed, da de relative forskelle i lejeværdi mellem 1. og 10. decil er ret konstant.

I et fordelingspolitisk perspektiv har det været en pointe, at politiske beslutninger om især lånemuligheder også påvirker huspriserne (Dam et.al. 2011). Indførelsen af flexlån og især de afdragsfrie lån bidrager til stigende huspriser, der omsætter sig i en stigende lejeværdi. En del af den stigende ulighed er således også politisk drevet.

Aktieindkomsterne udgør en mindre del af kapitalindkomsterne, men er til gengæld mere spredt fordelt. Især udgør aktieindkomsterne en stor andel af det øverste percentils indkomst. Ulighedsmål, der måler på gennemsnitsindkomsten i deciler bliver mere følsomme for denne udvikling, hvor aktieindkomsterne er meget mere betydningsfulde i 2006 end i 2002. Samlet set tyder analysen af 2006 på, at aktieindkomster især i det øverste percentil har en ulighedsdrivende betydning, men det er ikke alle mål, der fanger denne udvikling. Aktieindkomsterne rører ikke særligt ved decilgrænseværdierne, da de netop er knyttet til det øverste percentil.



Der er således empirisk støtte til tesen om, at kapitalindkomsten er med til at drive uligheden, men betydningen af denne afhænger ligledes af det valgte mål.

Der kan således opsamlingsvis peges på følgende drivende faktorer i uligheden, der er vist i undersøgelsen:

- Overførselsindkomster bidrager overordnet til lighed, men bidrager over tid svagt til en stigende ulighed.
- Skat bidrager overordnet til lighed, men over tid svagt til en stigende ulighed.
- Kapitalindkomst bidrager til en stigende ulighed over tid, men det er afhængigt af mål om det er aktieindkomster eller lejeværdi, der væsentligst bidrager til uligheden.
- Byens befolkningsmæssige sammensætning har en betydning for, at Aarhus er mere ulige end Danmark, men ikke så stor betydning for udviklingen i ulighed i Aarhus.
- Udvalgte sektorer i servicesektoren herunder detailområdet udvikler sig mere ulige end servicesektoren generelt. Men generelt set er det svært at måle ulighed som følge af markedsindkomsterne.

Helt overordnet bidrager en række forhold således til en stigende ulighed. Da mange komponenter bidrager og ulighedsudviklingen trods en stigning ikke er voldsomt dramatisk, er betydningen af den enkelte komponent moderat.

*Et delmål i analyserne har været at komme nærmere, hvorfor den økonomiske ulighed skulle øges mere i Aarhus kommune end i Danmark som helhed?*

Der kan alt overvejende peges på samme drivere i Danmark som i Aarhus. Analyserne i Danmark i 00erne hæfter sig imidlertid først og fremmest ved kapitalindkomsten, som den helt dominerende faktor (DØR 2011, Finansministeriet 2009). Her er billedet i Aarhus fra 00erne mere i tråd med nyere analyser fra Danmark i 10erne (DØR 2016), der netop viser en flerhed af faktorer.

Undersøgelsen her synes at indikere, at forhold der er politisk påvirkede som omfanget af forsøgelse gennem overførsler, skattebetalingen samt boligpriser gennem lånemuligheder har betydning for udviklingen af ulighed i en by som Aarhus i 00erne. Betydningen af drivere i Aarhus hænger sammen med byens særlige situation og ikke mindst den beskæftigelsesmæssige, boligmæssige og befolkningsmæssige sammensætning.

Det er samtidig tydeligt, at forhold der teoretisk set kunne påvirke uligheden som f.eks. kontanthjælpsændringer bidrager meget lidt til ulighedsudviklingen på grund af det lave antal personer, der er omfattet og det lave kronebeløb, der er i spil. Sådanne udviklinger indfanges ikke særlig godt af ulighedsmål, der er meget mere påvirkelige, når der analyseres på forandringer af mange menneskers situation og af store

indkomster. Ulighedsanalyser er derfor bedst egnede til at sige noget om generelle majoritetsforandringer eller ekstremindkomster.

I analyser af polarisering er det derfor også nyttigt at se på forandringer i bunden og benytte et fattigdoms- og social eksklusionsperspektiv. I disse analyser slår ændringer for marginalgrupper meget klart igennem, og der er stærkere fokus på udviklinger hos minoriteter i befolkningen. Dette følges nedenfor.

### 15.3. Analysen af fattigdom og social eksklusion i Aarhus kommune 1985-2007.

Afhandlingens anden analysedel sætter således spot på fattigdom og social eksklusion. Det vises indledningsvist, at der har været en stigende fattigdom i Aarhus i perioden 1985-2007, og at disse træk er mere dramatiske end den danske udvikling.

Det er hypotesen, at denne udvikling bedst forklares i et samspil mellem byens demografiske komposition og den velfærdspolitiske udvikling.

Forskningsspørgsmålet er følgende:

*Hvilke træk viser udviklingen i fattigdom og social eksklusion i Aarhus, og hvordan hænger det sammen med fordelingspolitikken og byens demografiske situation?*

Fattigdom og social eksklusion er internationale begreber, der relateres til en dansk kontekst. Der argumenteres for at anvende medianmetoden med 50% og 60% af den ækvivalerede disponible indkomst til at studere fattigdom, og der er foretaget konkret valg af ækvivaleringsmetode, der følger det økonomiske råds model. Dette fattigdomsmål har en række styrker, og egner sig til undersøgelsens formål. Målet fokuserer på indkomst og den strukturelle fordeling af denne. Det er et relationelt og relativt begreb, der er på linje med polariseringsbegrebet. Det egner sig desuden til registerforskning.

Langvarig fattigdom defineres ud fra to forskellige operationaliseringer. Dels anvendes Eurostats angivelse af 'persistent poverty', og dels den danske ekspertgruppes definition af fattigdomsgrænse. Begge anvender et treårigt kriterie. Eurostat inkluderer de fattige målt ved 60% af mediangrænsen, som derudover indenfor de seneste tre år har været fattige i mindst 2 år. Ekspertgruppen definerer fattige som personer, der har mindre end 50% af medianindkomsten 3 år i træk og desuden har en formue under 100.000 kr. samt ikke er studerende.

Social eksklusion defineres med udgangspunkt i en kerne af langvarig fattigdom og langvarig marginalisering fra arbejdsmarkedet. Deltagelse i forbruget og deltagelse på arbejdsmarkedet er således de to centrale deltagelsesarenaer. Det er således et smalt

begreb om social eksklusion, der dog kobles til en række andre sociale indikatorer som husstand, herkomst, køn mv.

Marginalisering fra arbejdsmarkedet defineres som de grupper i de erhvervsaktive aldre (20-64 år), der over en periode af 3 år modtager ydelser i mere end 70% af tiden. Heri indgår varige ydelser som førtidspension, men ikke efterløn og overgangsydelser. Det følger heraf, at analyser af social eksklusion baserer sig på langvarige forhold over tre år.

Den beskrivende del afdækker en række forhold om fattigdom for Aarhus kommune.

Den relative fattigdom har været stigende fra midten af 1990'erne til 2007. Fra midten af 1980'erne til midt i 1990'erne har fattigdommen været konstant eller svagt faldende omkring 3-3,5% ved måling af 50% af medianen eksklusiv studerende. Den stiger i slutningen af perioden med et fattigdomsniveau på 5,8 i 2007.

Fattigdomsniveauer i et bestemt år vil have en ret arbitrær karakter, da det vil være meget afhængigt af det valgte mål og den valgte population. Fattigdommen i Aarhus kan f.eks. i 2007 opgøres til mellem 4,9 % og 16,7 % alt efter disse afgrænsninger, hvilket indikerer meget stor følsomhed angående det konkrete fattigdomsniveau i et givet år. Uanset mål er tendensen til en stigende fattigdom fra midten af 1990'erne imidlertid entydig.

Overordnet viser fattigdommen nogle af de samme træk, som kendes fra den danske fattigdomsforskning.

- Generelt set har ældrefattigdommen været faldende, mens ungdomsfattigdommen har været stigende.
- Børns fattigdom har været nogenlunde konstant.
- Indvandrere og efterkommere har en stigende fattigdom.
- Mænd er hyppigere fattige end kvinder i 2007, og det har forandret sig fra 1985, hvor kvinder var hyppigere fattige.
- Voksne i beskæftigelse er generelt set meget lidt fattige. De selvstændige udgør som undtagelse en gruppe med overhyppig fattigdom.
- Af personer, der modtager overførsler er det især kontanthjælpsmodtagere, der i 2007 er fattige.

Angående fattigdommens længde viser analyserne, at langt de fleste slet ikke har været fattige over en 25 års periode fra 1983-2007. Af de personer, der er målt som fattige, er halvdelen højest fattige i et enkelte år. Det efterlader en mindre gruppe på 9-16%, som har oplevet fattigdom i flere år målt med 50% eller 60% af medianen.

Udviklingen har vist en stigende langvarig fattigdom i perioden især fra 1990'erne til 00'erne. Analyserne viser, at udviklingen i den langvarige fattigdom følger

tendenserne fra udviklingen i den generelle fattigdom meget tæt, men naturligvis på et lavere niveau. Vi har således set en fordobling af den langvarige fattigdom siden midten af 1990'erne målt ud fra Eurostats mål og en tredobling ud fra ekspertgruppens mål.

Analyserne viser, at der er en stor dynamik i fattigdommen. En stor del af de fattige har således forladt fattiggruppen året efter. Dette gælder også for den langvarige fattigdom selvom fastholdelsen er lidt stærkere. Der ses tendenser til at fastholdelse i fattigdom og langvarig fattigdom forstærkes i 00'erne i forhold til tidligere perioder.

I målingen af social eksklusion vægtes en kobling mellem langvarig fattigdom og marginalisering fra arbejdsmarkedet. Det er således et særligt mål for de erhvervsaktive ældre 20-64 år. Det efterlader spørgsmålet om grupper udenfor de erhvervsaktive ældre. Der er således foretaget analyser af den langvarige fattigdom for børn og ældre. Resultaterne peger entydigt på, at den langvarige fattigdom knytter sig til en dramatisk stigning for ældre indvandrere og ikke-vestlige efterkommere, som er børn. Derimod er den langvarige fattigdom ret konstant for børn og ældre af dansk herkomst.

Det samlede omfang af socialt ekskluderede vokser fra ca. 0,4 % i de erhvervsaktive ældre i 1986 til ca. 1,9 % i 2005. Der er især en stor stigning efter år 2000. Der er ca. 5 gange så stor en andel, som er ekskluderede i den sidste periode som i den tidlige periode. Dette kan opfattes som en polariseret udvikling.

Det er hypotesen, at udviklingen bedst forklares i et samspil mellem byens demografiske komposition og den velfærdspolitiske udvikling. Da Aarhus er en by, der har store og stigende grupper af indvandrere og efterkommere giver det også en forklaring på, at fattigdommen er højere og øget mellem Aarhus og Danmark.

Det er således tydeligt, at fattigdommen og den sociale eksklusion over tid er næsten konstant for personer af dansk herkomst. Børnefattigdommen og fattigdommen for familier er konstant lav. Ældrefattigdommen har været faldende fra 1985 til 2007, mens ungdomsfattigdommen har været svagt stigende. Endvidere har unge enlige forældre (under 30) lidt højere fattigdom. Gruppen af disse er imidlertid lille. Fattigdomsproblemer blandt danskere er især koncentreret på ungdommen. Her er mønstret, at flere unge er bosiddende hjemme i en senere alder med en lav indkomst samt, at flere unge er studerende. Disse grupper defineres pr. definition ikke fattige her.

Derimod er det tydeligt, at ikke-vestlige indvandrere og efterkommere i alle aldre har en stor overhyppig fattigdom i sammenligning med personer af dansk herkomst i 2007. Dette billede har ændret sig dramatisk fra 1985 og 1996. I 1985 var der en mindre gruppe ikke-vestlige indvandrere, og denne adskilte sig ikke væsentligt fra

personer af dansk herkomst. I 2007 udgør gruppen ca. 10% af populationen, og de har en dramatisk overhyppig fattigdom.

Ikke-vestlige børn er overvejende efterkommere og har en fattigdom 7-8 gange så høj som danske børn (20,6% mod 2,8%). Når børnenes fattigdom er høj følger det også, at familiers fattigdom er høj blandt ikke-vestlige par og enlige forsørgere. Der er samtidig en meget høj ældrefattigdom blandt ikke-vestlige indvandrere.

På den måde minder fattigdomsbilledet for indvandrere og efterkommere om en før-velfærdsstatlig fattigdomsprofil. Den danske velfærdsstat sikrer ikke udbredt mod fattigdom i udsatte aldre for gruppen af ikke-vestlige indvandrere i Aarhus i 2007. En stor del af voksne, der modtager ydelser, opnår ydelser, der ikke sikrer mod fattigdom, der måles til 17% for de, der modtager ydelser. Kontanthjælpen er en central ydelse for ikke-vestlige indvandrere. Den sikrer i stigende grad ikke mod fattigdom, hvilket kan hænge sammen med stramningerne af kontanthjælpen fra 2002. En del ikke-vestlige indvandrere er omfattet af starthjælpen, nedsat kontanthjælp og kontanthjælpsloftet. Andelen af fattige kontanthjælpsmodtagere er således betydeligt højere i 2007 end i 2001. Der er endvidere en større gruppe af voksne, der ikke er omfattet af ydelser, og som registreres som fattige. Dette træk gælder heller ikke for borgere af dansk herkomst.

Denne analyse er således forenelig med Burgers (1996) påpegning af, at social polarisering i Europa er knyttet til immigranter, der udstødes med lav deltagelse på arbejdsmarkedet og med ringe social sikring. Den store forandring i social eksklusion angår stigningen blandt familier af indvandrere og efterkommere. Det gælder både mænd og kvinder, der lever i parforhold. Det er samtidig evident, at store grupper af børn af indvandrere og efterkommere lever i længerevarende fattigdom. Hvor der er meget få danske familier med børn, der er ekskluderede, tyder disse analyser på, at familier med børn af ikke dansk herkomst er særligt udsatte. Gruppen ser ikke ud til at være særligt velfærdsstatsligt sikret mod langvarig fattigdom, når forældres tilknytning til arbejdsmarkedet er lav.

Følgende grupper kan fremhæves som særligt dominerende blandt de ekskluderede i 2007:

- Indvandrerfamilier med børn (både mænd og kvinder)
- Enlige danske mænd
- Enlige indvandrere mænd
- Enlige kvinder (herunder enlige kvindelige forsørgere af både dansk og indvandrer herkomst)

Hertil kan lægges de langvarigt fattige børn og ældre.

Den anden hypotese om sammenhæng mellem politikken og byens sammensætning hænger sammen med, at der er foregået en politisk prioritering af levevilkårene mellem aldersgrupperne. Der er foregået en aldersforskydning i social sikring, så ældre generelt over perioden bliver bedre sikret mod fattigdom, mens unge i stigende grad har fået incitamentsrettet ydelserne.

Den internationale trend går mod, at fattigdommen rammer de yngre. Dette træk kan også genfindes i denne undersøgelse. Men analyserne kan alligevel ikke helt understøtte denne tese. Det politiske pres over tid med lavere ydelser til unge og forsøg på at motivere unge til arbejde eller job, giver ikke generelt set udslag i store fattigdomsproblemer for unge af dansk herkomst i Aarhus i 2007.

Ungdomsfattigdommen måles ret høj i perioden. Det er særlig markant, at der er et stort antal vestlige unge i alderen 18-29 år, der registreres med meget lav indkomst. De modtager stort set ikke offentlige ydelser og få har jobs, hvor der udbetales løn. Det antages, at disse vestlige unge er ret mobile, og ikke er omfattet af danske fordelingspolitiske bestræbelser. Det tolkes derfor ikke som et egentligt ungdomsfattigdomsproblem i Aarhus. Men det er ikke klart, hvordan disse unge egentligt forsørges.

Unge af dansk herkomst har en overhyppig fattigdom, men det er små frekvenser. Ikke-vestlige unge indvandrere og efterkommere har lidt højere fattigdomsniveauer. Samlet set er der en relation mellem fattigdom og de unge, men den er knap så iøjnefaldende, når de vestlige indvandrere trækkes ud af materialet.

Opsamlende viser analyserne fra Aarhus nogle af de samme empiriske tendenser, som er vist i den danske fattigdomsforskning. Resultaterne fra Aarhus demonstrerer imidlertid større afstande og forskelle i fattigdom. Analyserne har indtaget et livsfaseperspektiv, der især afdækker store forskelle mellem personer af dansk herkomst og personer som er indvandrere eller efterkommer. Disse forskelle hænger bl.a. sammen med fordelingspolitikken. Det bevirker, at bestemte grupper i stigende grad igennem 00'erne ikke sikres mod fattigdom.

## 15.4. Afrunding af de teoretiske implikationer.

Der skal afslutningsvis knyttes an til et par teoretiske implikationer af den gennemførte undersøgelse.

Teoretisk er ambitionen således at knytte velfærdsforskningen til studiet af byen. Et oplagt anknætningspunkt er den by-sociologiske polariseringsteori. Studiet viser især, at politiske forandringer indenfor et velfærdsregime kan påvirke ikke blot

landsudviklinger i fattigdom og social ulighed, men især ramme bestemte steder, hvor koncentration af bestemte befolkningsgrupper bor. Det er således nødvendigt at by-studier også medtænker den velfærdsstatslige kontekst. Dette er helt i tråd med en række andre by-forskeres position, selvom om få tager udgangspunkt i betydningen af forandringer i social sikring.

Det er endvidere et resultat, at der kan arbejdes videre med Burgers påpegning af immigranternes udsatte situation i større byer. Hvor dette perspektiv ikke forekom særlig relevant i Danmark i 1980'erne og 1990'erne, har de politiske prioriteringer af social sikring i kombination med immigranternes antal og marginale position på arbejdsmarkedet gjort perspektivet meget relevant. Dette resultat understøttes i øvrigt af det spatiale perspektiv (Rasmussen 2013), der viser en større opsplitning i byens geografiske områder. Det er således også muligt, at landspolitiske beslutninger kan få indflydelse på lokale spændinger som følge af stigende ulighed og fattigdom.

Teorier om velfærdsregimer er velegnede til at forklare forskelle på f.eks. økonomiske uligheder mellem forskellige lande. Det er velunderbygget, at uligheden er forskellig i forskellige velfærdsstater, og at de institutionelle valg af skattesystem og socialt sikringssystem er meget væsentlig for at forstå forskelle i output. Således sikrer velfærdsstaten også en betydelig omfordeling i en by som Aarhus, der er indlejret i et universelt velfærdsregime.

Trods dette viser uligheden sig noget højere i Aarhus end i landet som helhed. Det by-sociologiske perspektiv vægter især betydningen af de-industrialisering og forandringer på arbejdsmarkedet. Undersøgelsen her fra 00'erne synes ikke at kunne dokumentere nogle alarmerende tendenser i relation hertil. Uligheden i Aarhus forstås, derfor også ud fra 'the usual suspects' angående ulighedsudvikling. Den aktuelle internationale debat om prekarisering kunne imidlertid indikere forandringer og udviklinger på arbejdsmarkedet også i en dansk sammenhæng, der var relevante at analysere ikke blot i et velfærdsregimeperspektiv (Emmenegger et.al. 2012) men også i et lokalitetsmæssigt perspektiv. Den særlige type beskæftigelse som skabes i byer kunne i en situation, hvor traditionelle overenskomstbaserede fuldtidsjobs er nedadgående, udvikle duale træk. Indtil videre er den danske model forholdsvis sejlivet (Bredgaard et. al. 2015). Der ses dog små tegn på forandringer (Cevea 2015).

## Litteratur:

Agerlund Sloth, D. (2004). Færre penge end andre børn. Interviewundersøgelse med børn fra familier med lav indkomst. København. Red Barnet. Socialforskningsinstituttet.

Alcock, P. (2008). Understanding poverty. London. Palgrave Macmillan.

Andersen, H. T. (2003). Globalisering, social polarisering og segregation. Storkøbenhavn som eksempel. I. Geografiernes Globalisering - Geografien om Globalisering. Kbh.. Akademisk Forlag.

Andersen, H. T. (2005). Storbyens ændrede geografi. Kulturgeografisk skrifter, bind 15. København.

Andersen, H. (1994). Videnskabsteori og metodelære. København. Samfundslitteratur.

Andersen, H. og Kaspersen, L. B. (1996). Klassisk og moderne samfundsteori. Hans Reitzels forlag.

Andersen, J. og Elm Larsen, J. (1998). Fattigdom. I Møller (red). Socialpolitik. København. Munksgaard.

Andersen, P. og Rasmussen, F. (2003). Globalisering og velfærdsstaten. Aarhus. Aarhus universitetsforlag.

Andersen, S. H. (2006). Kommunal beskæftigelsessucces. AKF forlaget.

Arbejdsministeriet (2001). Marginalgruppen og arbejdsmarkedet.

Arendt Nielsen, J. (2007). Fattigdom – en oversigt over begreber og danske analyser. CAST.

Arbejderbevægelsens Erhvervsråd (AE) (2013). Fordeling og levevilkår 2013.

Atkinson, A. B. (1983). Economics of inequality. Oxford. Clarendon Press.

Atkinson, A. B. (2008). The changing distribution of earnings in OECD countries. Oxford. Oxford University Press.

Atkinson, A. B. og Piketty, T. (2010). Top incomes – a global perspective.

Balvig, F. (2006). Den ungdom!. Glostrup, Det Kriminalpræventive



Baum, S. (1997). Sydney, Australia. A global city? Testing the social polarisation thesis. I. urban studies, vol. 34, nr. 11, pp. 1881-1902.

Bauman, Z. (1998). Globalisering – de menneskelige konsekvenser. København. Hans Reitzels forlag

Beck, U. (2002). Fagre nye arbejdsverden. København. Hans Reitzels Forlag.

Berghman, J. (1995). Social exclusion in Europe. Policy context and analytical framework. In Room (eds.). Beyond the threshold. Bristol. Polity press.

Barbier, J.-C. (2005). Activation social protection and employment insurance. TLM.net, working paper no 2005-26.

Bjørn, N. H. (2015). Lave og stabile topindkomster i Danmark. I. Samfundsøkonomen 2015. 3.

Blauenfeldt, M. et.al. (2006). Flygtninge på starthjælp. København. CASA.

Borel-Saladin, J. og Crakshaw, O. (2009). Social polarization or professionalization? Another look at the theory and evidence on deindustrialization and the rise of the service sector. In. Urban studies 46(3), s. 645-664.

Borgegård, L.-E. et al (1998). The divided city? Socio-economic changes in Stockholm metropolitan area, 1970-94. In Musterd, S. (ed). Urban segregation and the Welfare State. London. Routledge.

Bradshaw, J. (2006). A review of the comparative evidence on child poverty. York. Joseph Rountree Foundation.

Bredgaard, T. (2004). Det rummelige arbejdsmarked og arbejdsmarkedets rummelighed. forudsætninger, potentialer og realiteter. Aalborg universitet.

Bredgaard, T. et.al. (2005). Det fleksible arbejdsmarked - en forskningsoversigt. I. Flexicurity. Kbh.. Beskæftigelsesministeriet. s. 15-49.

Bredgaard, T. et.al. (2015). Dansk flexicurity. Kbh. Hans Reitzels forlag.

Bredgaard, T. et. al. (2016). Dansk arbejdsmarkedspolitik. Jurist- og økonomforbundets forlag.

Bredsdorf, N. (2003). Diskurs og konstruktion. en samfundsvidenskabelig kritik af diskursanalyser og socialkonstruktivismen. Frederiksberg. Forlaget Sociologi.

Buhmann, B. et. al. (1988). Equivalence scales, well-being, inequality, and poverty. Sensitivity estimates across ten countries using the Luxembourg Income Stud (LIS) database. LIS Bind 17. Instead.

Bundesen, P. (2009). Den upågtede transformation af det sociale sikringssystem I Danmark. Gjallerhorn, Tidsskrift for professionsuddannelserne, nr. 10, 28-33

Bundesen, P. (2011). Sociale problemer og socialpolitik. Syddansk universitetsforlag. 4. udg.

Burgers, J. (1996). No polarization in Dutch cities? Inequality in a corporatist country. In. Urban Studies, Vol. 33.1, s. 99-105.

Burgers, J. og Musterd, S. (2002). Understanding Urban Inequality. A model based on existing theories and an empirical illustration. In. international Journal of Urban and Regional Research, Vol. 26.2, s. 403-13.

Burr, V. (2003). Social constructionism. Routhledge.

Byrne, D. (2005). Social exclusion. Open University press.

Bøggild Christensen, A. (2010). The importance of equivalence scales used in Danish research in judging poverty applied on a data set of the population of the city of Aarhus. Paper fremlagt på Reassess workshop Aarhus.

Bøggild Christensen, A. (2010b). Inequality and poverty in the Danish Welfare State. recent developments and driving forces. In. Saunders, Peter and Roy Sainsbury (eds.). Social security, poverty and social exclusion in rich and poorer countries. International studies on social security, volume 16. Antwerp. Intersentia.

Bøggild Christensen, A. (2014). Børnefattigdom i velfærdsstaten? I. Gjallerhorn. Nr. 18.

Bøggild Christensen, A. (2017). Dagpengesystemets transformation i den danske velfærdsstat. I. Tidsskrift for velferdsforskning, 03/2017, 20. årgang.

Bøggild Christensen, A. og Rasmussen, T. (2008). Social polarisering i Århus kommune. Århus. VIA University College, Socialrådgiveruddannelsen.

Campbell, J. og Pedersen, O. K. (2006). Institutionel konkurrenceevne. I. Økonomi og Politik, nr. 1. s. 3-19.

Castells, M. (1989). The Informational City. Information, Technology, Economic Restructuring and the Urban-Regional Process. Oxford. Blackwell.

Ceveja (2015). Europa på kanten.

Champion, T. og Hugo, G. (2004). New forms of urbanization. Beyond the urban-rural dichotomy. Ashgate publishing limited

Chui, S. W. K. og Lui, T.-L. (2004). Testing the global city- social polarization thesis. Hong Kong since the 1990s. I. Urban studies vol. 41, nr. 10, pp. 1863-1888.

Clasen, J. et. al. (2001). On condition of work. Increasing work requirements in unemployment compensation schemes. In Kautto et.al. (red). Nordic Welfare States in the European context. London. Routledge.

Clausen, J. (2009). Arbejdsmarkedets udkant. Bevægelser ind og ud af det ordinære arbejdsmarked. AKF Working paper, 2009(09), AKF.

Dagpengekommissionen (2015). Kompensationsgraden i dagpengesystemet. Arbejdspapir.

Danmarks Statistik (1995). Statistisk tiårsoversigt 1995.

Danmarks Statistik (1997). Statistisk tiårsoversigt 1997.

Danmarks Statistik (2004). Statistisk tiårsoversigt 2004.

Danmarks Statistik (2007). Statistisk tiårsoversigt 2007.

Danmarks Statistik (2017). Statistisk tiårsoversigt 2017.

Danmarks Statistik (2013). Skatter og afgifter – oversigt 2013.

Danmarks Statistik (2011). Indkomster 2011

Dam, N. A. et. al. (2011). Boligboblen der bristede. Kan boligpriserne forklares? Og kan deres udsving dæmpes? Nationalbanken, Økonomisk Afdeling

Det Økonomiske Råd. Formandskabet. (2001). Dansk økonomi. Efterår 2001. Kbh.. Det Økonomiske Råd, Formandskabet.

Det Økonomiske Råd. Formandskabet (2006). Dansk økonomi. Efterår 2006. Kbh.. Det Økonomiske Råd, Formandskabet.

Det Økonomiske Råd. Formandskabet (2007). Dansk økonomi. Forår 2007. Kbh.. Det Økonomiske Råd, Formandskabet.

Det Økonomiske Råd. Formandskabet (2011). Dansk økonomi. Efterår 2011. Kbh.. Det Økonomiske Råd, Formandskabet.

Det økonomiske råd. Formandskabet (2016). Dansk økonomi. Efterår 2016. Kbh.. Det Økonomiske Råd, Formandskabet.

Det økonomiske råd. (2016b). Data til figurer i kapitel 5. Bilag til. Dansk økonomi. Efterår 2016. Kbh.. Det Økonomiske Råd, Formandskabet.

d'Ercole, M. M., & Förster, M. (2005). Income distribution and poverty in OECD countries in the second half of the 1990s. Paris. OECD.

Dreyer Espersen, L. (2006). Opvækst med afsavn. Interview om børns trivsel i familien, skolen, og fritid, når familiens økonomi er stram. København. Socialforskningsinstituttet.

Dreyer Hansen, A. (2004). Diskursteori i videnskabsteoretisk perspektiv. I Fuglsang, Lars og Poul Bitsch Olsen (red). Videnskabsteori i samfundsvidenskabernes. Roskilde universitetsforlag.

Duclot et. al. (2004). Polarization. Concepts, measurement, estimation. Econometrica 72.

Ekspertgruppen om fattigdom (2013). En dansk fattigdomsgrænse – analyse og forslag til opgørelsesmetoder.

Elm Larsen, J. (2004). Fattigdom og social eksklusion. Tendenser i Danmark over et kvart århundrede. Kbh.. Socialforskningsinstituttet.

Emerek, R. & Knudsen, L. B. (2002). Brug dog registrene – der er behov for sociologer, der kan og vil! I. Dansk sociologi Årg. 13, nr. 2.

Emmenegger, et. al. (2012). The age of Dualization. Oxford University Press

Esmark, A. et. al. (red.) (2005a). Socialkonstruktivistiske analysestrategier . en introduktion. I. Esmark, Anders, Bagge Laustsen, Carsten, Åkerstrøm Andersen, Niels (red.). Socialkonstruktivistiske analysestrategier. Frederiksberg, Roskilde Universitetsforlag . Samfundslitteratur.

Esmark, A. et. al. (red.) (2005b). Poststrukturalistiske analysestrategier. en introduktion. I. Esmark, Anders, Bagge Laustsen, Carsten, Åkerstrøm Andersen, Niels (red.). Socialkonstruktivistiske analysestrategier. Frederiksberg, Roskilde Universitetsforlag. Samfundslitteratur.

- Esping-Andersen, G. (1990). *The three worlds of welfare capitalism*. Polity Press
- Esping-Andersen, G. (1993) (red), *Changing Classes. Stratification and Mobility in Postindustrial Societies*. London. Sage.
- Esping-Andersen, G. (1999). *Social foundations of postindustrial economies*. Oxford university press.
- Esteban, J. and Ray, D. (1994). On the Measurement of Polarization, *Econometrica* 62, 819-51
- Eurostat (2010). *Combating poverty and social exclusion. A statistical portrait of the European Union 2010*.
- Finansministeriet (2002). *Fordeling og incitament* 2002.
- Finansministeriet (2004). *Lavindkomstgruppen – mobilitet og sammensætning*.
- Finansministeriet (2006). *Indkomstudvikling og – fordeling i Danmark*.
- Finansministeriet (2009). *Indkomstudvikling og – fordeling i Danmark 1983-2006*.
- Finansministeriet (2010). *Indkomstudvikling og – fordeling i Danmark 1983-2007*.
- Fløtten, T. (2009). *Fattigdom. I. Brodtkorb, E. og Rugkåsa, M. (red.). Sociologi og socialantropologi, mellem mennesker og samfund*. Kbh., Munksgaard.
- Forster, J. E. & Wolfson, M. C. (2010). Polarization and the decline of the middle class. Canada and the U.S. *Journal of economic inequality*. Springer.
- Friedmann, J. og Wolff, G (1982). "world city formation. an agenda for research and action". *International Journal of Urban and regional research* 6(3). 309-44.
- Fridberg, T. (1992). *De socialt udstødte*. Kbh. SFI 92.12.
- Friis, H. (1981). *Nederst ved bordet*. Kbh. SFI.
- Fritzell, J. og Ritakallio, V (2010). Societal shifts and changed patterns of poverty. *International journal of social welfare*. Vol. 19, nr. 1.
- Fuglsang, L. og Bitsch Olsen, P. (2004). *Videnskabsteori i samfundsvidenskaberne*. Frederiksberg, Roskilde Universitetsforlag.

Gallie, D. og Paugam, S. (2000). Welfare regimes and the experience of unemployment in Europe. Oxford University Press.

Gerstoft, F., & Deding, M. (2009). *Børnefattigdom i Danmark 2002-2006*. Kbh.. SFI - Det Nationale Forskningscenter for Velfærd.

Giddens, A. (1984). The Constitution of Society. Polity Press.

Giddens, A. (2007). Europa i globaliserings tidsalder. Hans Reitzels forlag.

Gilje, N. og Grimen, H. (2002). Samfundsvidenskabernes forudsætninger. indføring i samfundsvidenskabernes videnskabsfilosofi. Kbh. Hans reitzels forlag.

Gottdiener, M. og Hutchison, R. (2006). The new urban sociology. Westview.

Goul Andersen, Jørgen (2003). Over-danmark og under-danmark?. Ulighed, velfærdsstat og politisk medborgerskab. Århus. Aarhus Universitetsforlag.

Goul Andersen, J.(2006). Velfærdsstat og global konkurrenceevne. Sætter globaliseringen den danske velfærdsmodel under pres? *Økonomi & Politik*, 79(1), 20-41.

Goul Andersen, J. (2011). "Activation" of social and labour market policies in the Nordic countries, 1990-2010. CCWS working paper no. 2011-71.

Goul Andersen, J. (2012). Økonomisk bæredygtighed – politisk usikkerhed. Den danske velfærdsstat 1990-2012. I. *Politica*, 44. årg., nr. 3.

Goul Andersen, J. (2013). "Medborgerskab under pres" i Jens Guldager og Marianne Skytte (red.). *Socialt arbejde – teorier og perspektiver*. Akademisk Forlag

Goul Andersen, J. et. al. (red) (2003). Marginalisering og velfærdspolitik. Arbejdsløshed, jobchancer og trivsel. Frydenlund.

Goul Andersen, J. og Jensen, Per H. (2011). Tilbagetrækning fra arbejdsmarkedet - årsager og effekter. Frederiksberg. Frydenlund Academic, 2011.

Green-Pedersen, C. (2002). Den danske velfærdsstat fra afgrundens rand til efterfønsreform. En oversigt. I. *Politica* årg. 34, nr. 1.

Green-Pedersen, C. og Nørgaard, A. S. (2009). Velfærdsteori. I. Kaspersen, Lars Bo og Loftager, Jørn (red.). Klassisk og moderne politisk teori. Kbh., Hans Reitzel. s. 1002-1017.

Greve, B. (2007). Flere veje til velfærd – undermineres den nordiske velfærdsmodel. Tidsskrift for velferdsforskning vol. 10 nr. 4, 221-231

Greve, B. (2015), Den sociale og innovative velfærdsstat. Kbh: Hans Reitzels forlag

Gundgaard, J. (2007). Fattigdom i Odense kommune 3 . En kvantitativ undersøgelse af fattigdom i Odense kommune. Odense. Syddansk universitet; Center for Anvendt Sundhedstjenesteforskning og Teknologivurdering; Forskningsenheden for sundhedsøkonomi; Odense Kommune.

Hall, P. og Soskice, D. (2001). Varieties of capitalism. The institutional foundations of comparative advantage. Oxford university press.

Halvorsen. K. (2004). Når det ikke er bruk for deg. arbeidsløshet og levekår. Oslo. Gyldendal akademisk.

Hamnett, C. (1994). Social Polarisation in Global Cities. Theory and Evidence. I. Urban studies, vol. 31, nr. 3. 401-424.

Hamnett, C. (1996). Social Polarisation, Economic Restructuring and Welfare State Regimes. I. Urban Studies, vol.33, nr.8, 1407-1430.

Hamnett, C. (1998). Social polarisation, economic restructuring and welfare state regimes. I. Musterd, Sako (ed). Urban segregation and the Welfare State. London. Routledge.

Hamnett, C. (2003). Unequal city. London in the global arena. London. Routledge.

Hamnett, C. (2004). Economic and social change and inequality in global cities. The case of London. I. The Greek Review of Social Research, 113.

Hansen, E. J. (1989). Fattigdom. Begreber og metoder i forskning og politik. Kbh.. Socialforskningsinstituttet.

Hansen, E. J. (1995). En generation blev voksen, København. Socialforskningsinstituttet.

Hansen, H. og Hansen, F. K. (2004). At eksistere eller at leve. Fattigdom og lave indkomster i Danmark. Hvordan måler man fattigdom?. Kbh.. CASA.

Hansen, F. K.; Hansen, H. og Hussain, M. A. (2009). Personer og familier med de laveste ydelser som forsørgelsesgrundlag. En registerundersøgelse. [Roskilde]. Sociologisk Institut, Roskilde Universitet.

Hansen, F. K. og Hussain, M. A. (2009). Konsekvenser af de laveste sociale ydelser. Forsørgelsesgrundlag og afsavn. [Roskilde]. Sociologisk Institut, Roskilde Universitet.

Hansen, F. K. og Hansen, H. (2013). Afsavn og indkomst – afsavn I et fattigdomsperspektiv. København. CASA.

Hansen, F. K. og Mærkedahl, I. (1987). Udstødning og udstødningsmekanismer. Kbh. SFI.

Harrits, G. S. (2007). Kan fattigdom være kulturel? I. Social Politik nr. 4, 2007

Hernes, G. & Hippe, J. M. (1992). Ulikhet, effektivitet og rettferdighet. I Øyen (red.), *Sosiologi og ulikhet*. Oslo. Universitetsforlaget.

Hviid Jacobsen, M. et. al. (red) (2010). Videnskabsteori i statskundskab, sociologi og forvaltning. Kbh. Hans Reitzels Forlag.

Hviid Jacobsen, M. (2007). En upassende mængde pessimisme? - om dystre sociologiske samtidsdiagnoser over arbejdslivet. I. Tidsskrift for arbejdsliv. 9. årg. Nr. 2. s. 108-122.

Hummelgaard, H. (1997). Registerforskning i AKF. I. Samfundsøkonomen 1997.4

Hussain, M. A. (2003). Børnefattigdom i Danmark 2002. Kbh. SFI.

Hussain, M. A. (2004). Børnefattigdom i danske kommuner 1984-2001. Kbh. SFI.

Hussain, M. A. (2009). The sensitivity of income polarization. Journal of economic inequality 2009.7

Hussain, M. A. (2015). Måling af velfærd og fordelingsanalyser. I. Greve (red). Grundbog i socialvidenskab.

Hussain, M. A. og Bruun Jonassen, A. (2008). Geographical Income Polarization, - House prices and labour market linkages , Working Paper, WP 06.2008, Kbh. SFI.

Høyer, K. (2007). Hvad er teori, og hvordan forholder teori sig til metode). I Vallgård (red). Forskningsmetoder i folkesundhedsvidenskab. Kbh. Munksgaard Danmark.



Ibsen, F. og Stamhus, J. (2016). Arbejdsmarkedsøkonomi. Kbh. Jurist- og økonomiforbundets forlag.

Jensen, P. og Rosholm, M. (2011). Arbejdsmarkedet – hvad virker og hvad virker ikke? I. Samfundsøkonomen, nr.1.

Jespersen, K. (1999). Opgør med den ny fattigdom. L&R fakta.

Jonasen, V. (1998). Dansk socialpolitik 1708-1998. Den Sociale højskole i Aarhus

Jonasen, V. (2002). Dansk socialpolitik 1708-2002. Den sociale højskole i Aarhus (plus opdateringer)

Juul, S. og Pedersen, K. B. (red) (2012). Samfundsvidenskabernes videnskabsteori – en indføring. Kbh. Hans Reitzels Forlag.

Jørgensen, H. (2008). Fra arbejdsmarkedspolitik til beskæftigelsespolitik. Kosmetiske eller indholdsmæssige forskelle? Tidsskrift for Arbejdsliv, 10(3), 8-24.

Jørgensen, S. (2001). Analyser af indkomstfordeling. Det økonomiske råd, Arbejdspapir 2001.6

Kalleberg, A. L. (2009). Precarious work, insecure workers. Employment relations in transition. American Sociological review. Vol.74.1.

Kempen, E. T. van (1994). The Dual City and the Poor. Social Polarisation, Social Segregation and Life Chances. In Urban Studies, vol 31, no. 7, pp.995-1015.

Kjeldsen, M. M. (2016). Dekomponering af den stigende Gini-koefficient. Det økonomiske råd.

Klaas, De Vos et. al. (1997). Equivalence scale sensitivity of poverty statistics for the member states of the european community. Review of income and wealth, no. 3, 1997.

Kommissionen om fremtidens beskæftigelses- og erhvervsmuligheder (1995). Velstand og velfærd – en analysesammenfatning. (Velfærdskommissionen)

Kongshøj Madsen, P. (2006). How can it possibly fly? the paradox of a dynamic labour market in a scandinavian welfare state. In J. L. Campbell, J. A. Hall & O. K. Pedersen (Eds.), National identity and the varieties of capitalism. The danish experience (pp. 321-356). Copenhagen. DJØF Publishing.

Koselleck, R. (2007). Begreber, tid og erfaring. København. Hans Reitzels Forlag.

Kronborg Bak, C. (2004). Demokratisering og individualisering af fattigdommen?. En kvantitativ og kvalitativ belysning af fattigdom i Danmark. Kbh.. Sociologisk Institut, Københavns Universitet.

Kuivalainen, S. og Nelson, K. (2011). Eroding minimum income protection in the Nordic countries? Reassessing the Nordic model of social assistance. In. *Changing Social Equality*. Policy Press

Københavns Kommune. Socialforvaltningen. Projektkontoret. (2007). Analyse af levevilkår og fattigdom i Københavns kommune .Bilag. Kbh.. Københavns Kommune, Socialforvaltningen, Projektkontoret.

Københavns Kommune. Socialforvaltningen. Projektkontoret. (2008). Analyse af levevilkår og fattigdom i Københavns kommune. Kbh.. Københavns Kommune, Socialforvaltningen, Projektkontoret.

Landsplanredegørelse 2006. Det nye Danmarkskort – planlægning under nye vilkår. (Regeringen)

Larsen, C. A. og Andersen, J. Goul (2009). Strukturledighed - et barn af økonomiske ideer? I. Økonomi og Politik, nr. 1. s. 15-26.

Larsen, C. A. og Andersen, J. Goul (2015), Den universelle velfærdsstat. Funktionsmåde, folkelig opbakning og forandring. Frydenlund.

Lee, K. et. al. (2007). Social polarisation and poverty in the global city. The case of Hong Kong, China report 43.1

Leonardo, S. (2008). Union organisations of Employees in atypical and precarious work in Italy. International journal of action research 2008.4.

Lister, R. (2004). Poverty. Oxford. Polity.

Loftager, J. (1989). Saglig politisk argumentation?. Kritiske bemærkninger til den videnskabelige værdirelativisme i politologien. I. Steen Brock og Poul Pedersen (red). Dømmekraft. s. 95-117, Aarhus. Aarhus Universitetsforlag.

Marshall, T. H. (2003). Medborgerskab og social klasse. København. Hans Reitzels Forlag. (1. udgave 1950).

Marcuse, P. (1989). 'Dual city'. a muddy metaphor for a quartered city. International Journal of Urban and Regional Research, vol. 13.4, pp. 697-708.

Marcuse, P. og Kempen, R. van (2000). *Globalizing Cities. A New Spatial Order?*, Blackwell Publishing.

Mayes, D. (2001). Introduction. I Mayes, David og Jos Berghman og Robert Salais (red). *social exclusion and European Policy*. Northampton. Edward Elgar publishing Limited

Mead, L. (2006). *The new politics of poverty*. New York. Basic books (Oprindelig 1. udgave 1992).

Ministeriet for flygtninge, indvandrere og integration (2010). *Tal og fakta på udlændingområdet*.

Ministeriet for sundhed og forebyggelse (2013). *Ulighed I sundhed*.

Mollenkopf, J. H., & Castells, M. (1991). *Dual city. Restructuring New York*. New York. Russell Sage Foundation.

Moene, K. et. al. (2009). Den skandinaviske modellen og økonomisk ulikhet. I NOU 2009. 10, (Fordelingsutvalget). Side 238-350; 23 sider.

Morel, N og B. Palier og J. Palme (2012). *Towards a Social Investment Welfare State? Ideas, Policies and Challenges*. Bristol. Policy press.

Mortensen, N. og Elm Larsen, J. (2009). Indledning. I Elm Larsen, Jørgen og Nils Mortensen (red). *Udenfor eller indenfor*. Kbh. Hans Reitzels forlag.

Murie, A. og Musterd, S. (2004). *Social exclusion and opportunity structures in European Cities and neighbourhoods*. I. *Urban studies*, vol. 41, nr. 8, pp 1441-1459.

Musterd, S. et. al. (red) (1997). *Urban segregation and the Welfare State*. London. Routledge

Musterd, S. og Ostendorf (1998). *Urban Segregation and the Welfare State. Inequality and Exclusion in Western*. London. Routledge.

Müller, M. et al. (2010). *Livet på de laveste sociale ydelser- en kvalitativ undersøgelse om livsbetingelser og copingstrategier*. CASA

Müller, M. et al. (2015). *Fattigdom, afsavn og coping*. Kbh. Hans Reitzels forlag.

Mølsted Jørgensen, T. (2009). *Arbejdsmarkedspolitik*, 8.udg. Kbh. Handelshøjskolens Forlag.

Nielsen, T. (2009). Det urbaniserede territorium. Østjylland under forandring. Aarhus. Arkitektskolens forlag.

NOU (2009). Fordelingsutvalget 2009.10.

Nørgaard, A. S. (2007). Statskundskab. heksekunst eller håndværk? I. Politica, 39 årg., nr. 3.

O'Loughlin, J. (ed.) (1996). Social Polarization in Post-industrial Metropolises. Berlin. Walter de Gruyter & co.

OECD (2008). Growing unequal?. Income distribution and poverty in OECD countries. Paris. OECD.

OECD (2011). Divided we stand – why inequality keeps rising. Paris. OECD.

Olsen, P. B. og Pedersen, K. (2008). Problemorienteret projektarbejde. Roskilde universitetsforlag.

Pahl, R.E. (1988). Some remarks on informal work, social polarization and the social structure. In International journal of Urban and regional research, Vol. 12.247-267.

Palier, B. og Thelen, K. (2010). Institutionalising dualism. Complementarities and change in France and Germany. Politics & Society. Vol. 38, nr. 1.

Pedersen, P. J. (2015). Thomas Piketty. Teori, resultater og relevans for Danmark. Samfundsøkonomen, nr. 3.

Pedersen, O. K. (2011). Konkurrencestaten. Kbh. Hans Reitzels Forlag.

Pedersen, O. K. (2014). Konkurrencestaten og dens uddannelsespolitik. I Illeris (red). Læring i konkurrencestaten. Kapløb eller bæredygtighed. Frederiksberg. Samfundslitteratur.

Pierson, P. (1996). "The new politics of the welfare state." I. World politics, vol. 48, nr. 2.

Pierson, P. (2000). "Three worlds of welfare state research." I. Comparative political studies, vol. 33 No. 6/7 p. 791-821.

Pierson, P. og Hacker, J. S. (2010). Winner-Take-All Politics. Public Policy, Political Organization, and the Precipitous Rise of Top Incomes in the United States. I. Politics and society vol. 38, nr. 2, pp. 152-204.

- Piketty, T. (2016). Kapitalen i det 21. århundrede. Kbh. Gyldendal.
- Ploug, N. (red) (2017). Økonomisk ulighed I Danmark. Kbh. Jurist og økonomiforbundets forlag.
- Plovsing, J. (1996). Socialpolitik. Kbh. Handelshøjskolens forlag.
- Powell, W. og Snellman, K. (2004). The knowledge economy. Annual review of sociology. Vol 30.
- Pratschke, J. og Morlicchio, E. (2012). I. Urban studies vol. 49, nr. 9, pp. 1891-1907.
- Rasinkangas, J. og Rasmussen, T. og Bøggild Christensen, A. (2010). Social development in cities and the impact of the Nordic welfare regime - a comparative analysis. Paper på FISS seminar, Sigtuna – 16.-18. juni.
- Rasmussen, E. (1969). Komparativ politik. Bind 1. Gyldendal.
- Rasmussen, T. (2013). Velfærdsbyen under forandring. Social polarisering, sociale problemer og velfærdsforandringer. Phd. afhandling ved CCWS, Aalborg Universitet.
- Regeringen (2010). Danmark 2020, viden, vækst, velstand, velfærd.
- Rifkin, J. (2006). Homo Urbanus. Utopi eller dystopia. I Information 4/12-2006.
- Ringen, S. (1988). Direct and indirect measures of poverty. Journal of Social Policy, 17(3), 351-365.
- Rold Andersen, B. (1974). Grundprincipper i socialpolitikken, Det danske forlag.
- Room, G. (1990). "New poverty" in the European Community. Macmillan.
- Room, G. (eds.) (1995). Poverty and social exclusion. the new european agenda for policy and research. In. Room. (Ed). Beyond the threshold – the measurement and analysis of social exclusion. Bristol. Polity press.
- Rosdahl, A. (1998). Labour-market experience and marginalisation. I. Young and unemployed in Scandinavia - Nordic comparative study. Nordic council of Ministers.
- Rosholm, M. (2009). økonomiske mekanismers betydning for marginaliseringsprocesser på arbejdsmarkedet. I Elm Larsen, Jørgen og Nils Mortensen (red). Udenfor eller indenfor. Kbh. Hans Reitzels forlag.
- Rowntree, S. (1901). Poverty. A Study of Town Life. London, Macmillan.

Rådet for socialt udsatte (2003). Sociale ydelser set i et fattigdomsperspektiv. Rådets skriftserie nr. 1.

Sassen, S. (1991). *The Global City*. New York, London, Tokyo. New Jersey. Princeton University Press.

Sen, A. K. (1983). Poor, Relatively Speaking. *Oxford Economic Papers*, 35. 135-169.

Sen, A. K. (1985A). A Sociological Approach to the Measurement of Poverty. A Reply to Professor

Sen, A. K. (1985B). *Commodities and Capabilities*. Oxford. Oxford University Press.

Sen, A. K. (2000). Concept, application and scrutiny. *Social development papers* nr. 1., Office of environment and social development Asian social development bank.

Sen, A. K. og Martha Nussbaum (1993). *The Quality of life*. World institute for Development Economics research.

Sennett, R. (1999). *Det fleksible menneske*. København. Hovedland.

Silver, H. og Daly, M. (2008). Social exclusion and social capital. In. *Theory and society* nr. 37.

Skatteministeriet (2002). Aktuelle skattepolitiske initiativer. April 2002.

Skatteministeriet (2009). Skattereformer og -omlægninger fra 1987 til 2009. (notat)

Skatteministeriet (2014). Marginalskatteprocenter 1993 og 1998-2014.

Skatteministeriet (2016). Fordeling og incitamenter 2016.

Socialkommissionen (1992). *Uden arbejde*. Socialministeriet.

Spicker, P. (2007). *The idea of poverty*. Bristol, UK. Policy.

Standing, G. (2011). *The precariat. the new dangerous class*. Bloomsbury.

Sugden, R. et.al. (2008). *Urban and regional prosperity in a globalised new economy*

Sørensen, A. B (1997). Registerforskning. Muligheder og begrænsninger. I. *Samfundsøkonomen* 1997.4

Sørensen, H. (2010). Fattigdom i børnehøjde – børns oplevelser af en opvækst i fattigdom. Kbh. CASA

Torring, J. (2004). Det stille sporskifte i velfærdsstaten. En diskursteoretisk beslutningsprocesanalyse. Århus, Aarhus Universitetsforlag.

Townsend, P. (1979). Poverty in the United Kingdom. Harmondsworth. Penguin books.

Townsend, P. (1985). A Sociological Approach to the Measurement of Poverty. A Rejoinder to Professor Amartya Sen. Oxford Economic Papers, 37. 659-668.

Townsend, P. and Gordon, D (1991). What is Enough? New Evidence on Poverty Allowing the Definition of a Minimum Benefit. In Alder, M., Bell C., Clasen, J. and Sinfield, A. (Eds.) The Sociology of Social Security. Edinburgh, Edinburgh University Press, 35-69

Townsend, P. (2006). Introduction. In Expert Group on Poverty Statistics (Ed.), Compendium of best practices in poverty measurement (pp. 15-34). Rio de Janeiro. Rio Group.

Vaattovaara, M. and Kortteinen, M. (2003). Beyond polarisation versus professionalisation? A case study of the development of the Helsinki region, Finland, Urban Studies; Oct. 2003, Vol. 40 Issue 11,

Vengsgaard, K. (2010). Kritisk rationalisme. I. Hviid Jacobsen, Michael og Kasper Lippert Rasmussen og Peter Nedergaard (2010). Videnskabsteori i statskundskab, sociologi og forvaltning. Kbh. Hans Reitzels Forlag.

Villadsen, K. (2004). Det sociale arbejdes genealogi. Kbh., Hans Reitzels Forlag

Vleminckx, K. og Berghman, J. (2001). Social exclusion and the welfare state. an overview of conceptual issues and implications. I: Mayes, D.; Berghman, J. og Salais, R. (red). social exclusion and European Policy. Northampton. Edward Elgar publishing Limited

Vosko, L. et.al. (2003). Precarious jobs. A new typology of employment. I. Perspectives on labour and income, October.

Walker, A. and Walker, C. (eds.) (1997). Britain Divided. The Growth of Social Exclusion in the 1980s and 1990s. London. Child Poverty Action Group

Walks, A. (2001). The Social Ecology of the Post-Fordist/Global City? Economic Restructuring and Socio-spatial Polarisation in the Toronto Urban Region. I. Urban studies, vol. 38, nr. 3. pp. 407-447

Wessel, T. (2000). Social polarization and Socioeconomic Segregation in a Welfare State. The Case of Oslo. Urban Studies, Vol. 37, No. 11, 1947-1967.

Winther Jørgensen, M. og Phillips, L. (1999). Diskursanalyse som teori og metode. Roskilde universitetsforlag.

Zhang, X og Kanbur, R (2001). What difference do polarisation measures make? An application to China. I. Journal of development studies, vol. 37, nr. 3.

Økonomi og indenrigsministeriet (2013). Fordeling og incitamenter 2013

Økonomi og indenrigsministeriet (2014). Familiernes økonomi. Fordeling, fattigdom og incitamenter.

Økonomi og indenrigsministeriet (2015). Familiernes økonomi. Fordeling, fattigdom og incitamenter.

Økonomi og indenrigsministeriet (2017). Fordeling og incitamenter 2017

Åkerstrøm Andersen, N. (1999). Diskursive analysestrategier. Kbh. Nyt fra samfundsvidenskaberne.



## Bilagsrapport

Social polarisering i Aarhus Kommune 1983-2007 i et uligheds-, fattigdoms- og social eksklusionsperspektiv.

## Indholdsfortegnelse til bilag

- Bilag 1:      Undersøgelsespopulation.
- Bilag 2:      Procedure til at udregne Gini-koefficient i SPSS.
- Bilag 3:      Dekomponering af Gini-koefficient.
- Bilag 4:      Inddeling i kategorier til polariseringsanalyse 1986, 1996 og 2006.
- Bilag 5:      Definitioner og oversigt over fattigdomsforskning i Danmark.
- Bilag 6:      The importance of equivalence scales used in Danish research in judging poverty applied on a data set of the population of the city of Aarhus (forskningsnotat)
- Bilag 7:      Median i forskellige byer.
- Bilag 8:      Udvikling i profil i social eksklusion fra 1996 til 2007.

## Bilag 1. Undersøgelsespopulation.

Årstal	Population pr. 1/1	Population pr. 1/1 og efterfølgende år 1/1 = Undersøgelsespopulation
1983	248.509	236.222
1984	250.404	237.360
1985	252.071	238.411
1986	253.650	239.867
1987	255.932	242.027
1988	258.028	243.593
1989	259.493	244.905
1990	261.437	246.725
1991	264.136	249.884
1992	267.873	253.042
1993	271.272	256.021
1994	274.535	258.096
1995	277.477	260.502
1996	279.759	262.234
1997	281.396	263.248
1998	282.137	264.837
1999	283.673	265.899
2000	284.846	267.392
2001	286.668	269.326
2002	288.837	271.617
2003	291.258	273.421
2004	293.510	274.520
2005	294.954	275.139
2006	295.513	275.940
2007	296.170	277.219
2008	298.536	-

## Bilag 2. Procedure til at udregne Gini-koefficient i SPSS.

Min procedure for Gini-koefficienten er inspireret af Lakshmikanth Makaraju og fundet på nettet: <http://spssx-discussion.1045642.n5.nabble.com/in-reply-to-your-gini-index-calculation-in-spss-td1085429.html>:

\* Første procedure: Sortere indkomst

”SORT CASES ASCENDING BY” (den ækvivalerede disponible indkomst). Den ækvivalerede disponible indkomst sorteres i rækkefølge fra laveste indkomst til højeste. Alle negative indkomster sættes til 0 (Finansministeriet 2006:26). Der dannes ny variabel ækdispgini07:

RECODE ækdisponibel (MISSING=0) (Lowest thru 0=0) (ELSE=Copy) INTO ækdispgini07.

\* Anden procedure: Dan ny variabel der summerer indkomst

AGGREGATE

/OUTFILE = \* MODE=ADDVARIABLES OVERWRITEVARS=YES

/BREAK =

/ (summen af den ækvivalerede disponible indkomst i 2007: ækdispgini07\_sum  
=SUM(ækdispgini07)

/N\_BREAK=N

\* Tredje procedure: Kummulere indkomst ved at danne ny variabel (ækcum07)

DO IF (\$CASENUM=1).

COMPUTE ækcum07=ækdispgini07.

ELSE.

COMPUTE ækcum07 = LAG(ækcum07) + ækdispgini07.

END IF.

EXECUTE.

\*Fjerde procedure: Danne ny variable af den kummulerede proportion af indkomst (propæk07)

COMPUTE propæk07= ækcum07/ækdispgini07\_sum.

EXECUTE.

\*Femte procedure: Anvende RANK procedure. “Use the RANK procedure to store the empirical Cumulative Distribution Function (CDF) result of INCOME in the new variable CDFINC. For every INCOME value, CDFINC will be the proportion of the sample with incomes less than or equal to that value.” (Lakshmikanth Makaraju)

```

RANK VARIABLES=ækdispgini96 (A)
/RFRACTION
/PRINT=YES
/TIES=HIGH.

```

Hermed fåes den ny variabel: Rækdispg, der i citatet hedder CDFINC.

\*Sjette procedure: Skab et grafisk udtryk med scatterplot af Gini-kurven i fht. Lorenzkurven.

```

COMPUTE d1 = ($CASENUM=1).
COMPUTE d2 = ($CASENUM=1).
GRAPH
/SCATTORPLOT(OVERLAY)= Rækdispg d2 WITH propæk07 d1 (PAIR)
/MISSING=LISTWISE
/TITLE= 'Lorenz Curve for Income'.

```

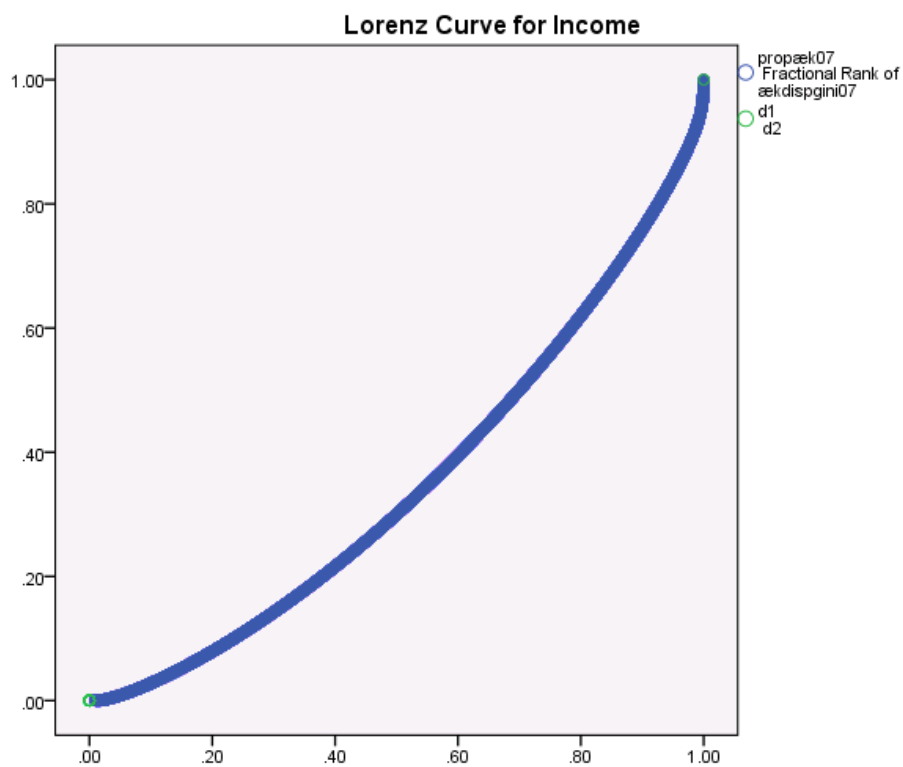
\*Syvende procedure: Udregn arealer og Gini-koefficient

```

DO IF ($CASENUM=1).
COMPUTE larea=0.
ELSE.
COMPUTE larea=LAG(larea)+(Rækdispg-
LAG(Rækdispg))*(propæk07+LAG(propæk07))/2 .
END IF.
IF (Rækdispg=1) gini = (.5-larea)/.5 .
REPORT
/VARIABLES gini (VALUES)
/BREAK (TOTAL) ' (SKIP(1)) '
/SUMMARY MAX (gini) 'SKIP(1) '.

```

Et eksempel på et scatterplot for gini-kurven i 2007:



### Bilag 3. Dekomponering af Ginikoefficient 2002 og 2006.

Dekomponeringen for 2002 og 2006 er inspireret af DØR (2016) og følger redegørelsen af Kjeldsen (2016).

Følgende beregninger er anvendt.

Til at beregne Ginikorrelationen er anvendt følgende formel  $(Cov(y_k, F(y)) / Cov(y_k, F(y_k)))$ , hvor  $F(y)$  og  $F(y_k)$  er den kumulerede fordeling af henholdsvis nettoindkomst og indkomsttype k

Koncentrationskoefficienten beregnes som produktet af Gini-korrelationen for indkomsttype k og Gini-koefficienten (G) for indkomsttype k.

Dekomponering af bidrag for udvikling udregnes med formelen:

$$\left( \frac{1}{2} * (C_{k,2002} + C_{k,2006}) - \frac{1}{2} * (G_{Netto2002} + G_{Netto2006}) \right) * (U_k) + \frac{1}{2} * (A_{k,2002} + A_{k,2006}) * U_c$$

, hvor C er koncentrationskoefficient, G er Ginikoefficient, A er indkomst k andel af nettoindkomst, U er udvikling fra 2002 til 2006  $(U_{k,2006} - U_{k,2002})$

Gini-koefficienten (G)	2002	2006	
GiniNETTO	0,32	0,34	
GiniOVER	0,63	0,63	
GiniMARK	0,57	0,58	
GiniKAP	0,79	0,78	
GiniSKAT	0,46	0,48	
			Udvikling 2006-2002
Andel af Nettoindkomst (A)	2002	2006	$(U_k)$
KAP	0,096	0,135	0,039
MARK	1,035	0,991	-0,044
OVER	0,36	0,342	-0,018
SKAT	0,491	0,468	-0,023
			Udvikling 2006-
Koncentrationskoefficient(C)	2002	2006	2002( $U_c$ )
KAP	0,622	0,673	0,051
MARK	0,483	0,485	0,002

OVER	-0,127	-0,107	0,020
SKAT	-0,421	-0,429	-0,008
Ginikorrelationen	2002	2006	
KAP	0,787	0,863	
MARK	0,848	0,836	
OVER	-0,201	-0,169	
SKAT	-0,916	-0,894	



## Bilag 4. Inddeling i kategorier til polariseringsanalyse 1986, 1996 og 2006.

Inddelingen foretages på baggrund af tre oplysninger:

- Oplysninger om branche (ISIC, Rashbrn)
- Oplysninger om højeste gennemførte uddannelse (HFUDD)
- Oplysninger om beskæftigelsesstatus (ARBSTIL/SOCSTIL)

De danske registerdata angående branchetilknytning relaterer til den internationale NACE standard. Der er anvendt data fra RAS statistikken. I 1986 er det variabelen ISIC, der er anvendt, mens det i 1996 og 2006 er variabelen Rashbrn, der er anvendt.

Professionelle er defineret som personer med minimum en bacheloruddannelse jf. uddannelseskoden HFUDD eller som jf. stillingskoden ARBSTIL/SOCSTIL er defineret som topleder, lønmodtager på det højeste niveau eller lønmodtager på det mellemste niveau. Danmarks statistik definerer følgende: ”Lønmodtagere på højeste niveau omfatter personer med arbejde, der forudsætter højeste færdighedsniveau (fx aktuar, læge, advokat, bibliotekar, musiker, præst). Lønmodtagere på mellemste niveau omfatter personer med arbejde, der forudsætter mellemste færdighedsniveau (fx laborant, programmør, fotograf og sygeplejerske).” (Danmarks statistik 2005:49).

Basal service er defineret som personer i servicesektoren jf. branchekoden ISIC/Rashbrn, der højst har en kort videregående uddannelse jf. uddannelseskoden HFUDD og som er defineret som lønmodtager på grundniveau, andre lønmodtagere eller lønmodtager uden nærmere angivelse jf. ARBSTIL/SOCSTIL.

Industri er defineret som personer beskæftiget i den sekundære sektor jf. branchekoden ISIC/Rashbrn (dvs. fremstilling, forsyning og bygge anlæg), og som højst har en kort videregående uddannelse jf. uddannelseskoden HFUDD og som er defineret som lønmodtager på grundniveau, andre lønmodtagere eller lønmodtager uden nærmere angivelse jf. ARBSTIL/SOCSTIL.

## Bilag 5. Definitioner og oversigt over fattigdomsforskning i Danmark.

**Objektiv lav relativ indkomst:** Måling af fattigdom, som den gruppe under en bestemt indkomstgrænse typisk målt som 50% eller 60% af medianindkomsten (DØR2006).

**Indkomst, der vanskeliggør et normalt forbrug:** Måling af fattigdom, der tager udgangspunkt i et budget for et normalt forbrug. Fattige fremstår som de personer, der har en indkomst, der vanskeliggør et normalt kalkuleret forbrug. Benævnes ofte budgetmetoden (Hansen 2002, Hansen og Hansen 2004, Fløtten og West Pedersen 2008).

**Lav indkomst og oplevelse af afsavn:** Måling af fattigdom kombinerer to mål. For det første et mål om rådighedsbeløb efter faste udgifter. For det andet et mål for de afsavn eller den deprivation, som man lever med, og som er et resultat af de vanskelige økonomiske vilkår (Townsend 2006, Hansen 1989).

**Subjektiv oplevelse:** Måling af fattigdom, som de der oplyser at have vanskeligt ved at få økonomien til at hænge sammen.

**Skema 8.1. Forskellige mål for fattigdom i dansk forskning.**

Type	Fattigdomsforståelse	Definition og måder at måle fattigdom	Hvem/hvor	Kritik
Lav objektiv relativ indkomst	Relativ (Relationel) Substantiel økonomisk Endimensionel Objektiv Statisk/dynamisk	50 % af medianindkomsten.	OECD (2008) Det økonomiske råd (2006) AE (2007, 2008, 2009) Finansministeriet (2002, 2004, 2006, 2008, 2009) EU-Eurostat	Måler ulighed og ikke fattigdom Fattigdom stiger i gode tider og falder i dårlige tider Udpeger fattige der ikke har eller oplever nogle problemer
Indkomst der vanskeliggør et normalt forbrug	Relativ / Absolut Substantielt forbrug Endimensionel Objektiv Statisk /dynamisk	Budgetmetode: Definition af et budget, der muliggør almindelig eller minimum deltagelse i samfundet. Personer, familier eller grupper, der falder under dette budget, er fattige.	Forbrugerstyrelsen (1993) Hansen (2002) Hansen & Hansen (2004) Rådet for socialt udsatte (2003) Københavns Kommune (2008)	Vanskeligt at definere den rigtige grænse for et normalt forbrug Et problem at afgøre hvor ofte kraverne til et normalt forbrug forandres Udpeger fattige der ikke har eller oplever nogle problemer
Lav indkomst og oplevelse af afsavn	Relativ Substantielle afsavn Multidimensionel Objektiv / subjektiv Statisk	Deprivationsmål: Undersøgelse af, hvem der lider afsavn i forhold til at deltage i almindeligt liv som følge af manglende økonomiske muligheder.	Townsend (1979) Andersen og Elm Larsen (1989) Elm Larsen (2004) Københavns Kommune (2008) Hansen, Hansen & Hussain (2009)	Konsekvenser af fattigdom en del af målingen Vanskeligt at definere kendetegn på fattigdom eller hvilke afsavn der er valide Vanskeligt at foretage dynamiske analyser
Subjektiv oplevelse af fattigdom	Relativ Subjektiv	Subjektivt mål	SILC data i EU	Subjektive oplevelser måler noget forskelligt Grupper med objektiv højere indkomst fremstår fattige

## Bilag 6: Forskningsnotat.

### **The importance of equivalence scales used in Danish research in judging poverty applied on a data set of the population of the city of Aarhus (091030, ABC)**

#### **Introduction:**

Studies on the importance of equivalence scales have a longer history. Ever since the rising comparative research on income and the progression in the quality of data the question of equivalence scales has been on the methodological agenda. Buhmann et. al. suggested caution in comparative research in their most cited study:

*“Because of these sensitivities, one must carefully consider summary statements and policy implications derived from cross-national comparisons of poverty and/or inequality.”* (Buhmann 1988:140)

The study I am proposing is not a part of an international comparative study but a study of the importance of equivalence scale in one country or more specific one city. It is often argued that the choice of equivalence scale is very important judging the composition of poverty whereas it seems less important regarding the level of poverty (Klaas 1997). Klaas investigated the importance of household type and size of household concluding: “Large households are overrepresented when a steep scale is used, and small households are overrepresented when a flat scale is used.” (Klaas 1997:332). He points especially to household groups such as single elderly and households with children as very sensitive to the choice of equivalence scale.

This article will explore the different consequences of the most often used equivalence scales in newer Danish research, and compare the scales on a full dataset of public registered data in the city of Aarhus:

This article will address the following questions:

- Is it true that the different equivalence scales give very different judgments of the composition of poverty but similar poverty rate if we look at public register data in the city of Aarhus in the year of 2006?
- Does this judgment change if we look at different points in time 1983 versus 2006?
- And is the impact of the choice of equivalent scale more important than the choice of poverty measure as 50 % or 60 % of the median income?

## The data:

The data is public registered data on individual level of the population living in the municipality of Aarhus and covering the period from 1983 to 2007 which is applied in the research project “Social polarisation in the city of Aarhus”. The income variable is the common variable used in Danish research. It includes all personal income (market income, public transfers, capital income), imputed rent is added and taxes withdrawn. Debt and fortune is not a part of disposal income.

The household variable is the C-status variable, where more than one household can live at same address if more generations live together.

## Why equivalence scales and how?

The question is how to compare income in a population which is heterogenic. It seems obvious that household composition is very important judging income, as income and consumption opportunities very much is depending on the household situation. Most attention has been devoted to household size trying to make measures where we can compare the income of households of very different size. As the two extremes, it seems unsatisfying to use an income measure just by dividing the number of persons in the household with household income as we know from per capita measures, and on the other hand it seems unsatisfying to make full sharing and give each member of a household the full household income (Buhmann 1988). There are several suggestions regarding making measures in between these poles, where each adult and child counts for specific shares, as we know it from the “old” OECD equivalence scale<sup>208</sup> or the newer “modified” OECD scale<sup>209</sup>. However another tradition focuses on the economies of scale or the Watts method (Betson), where additional members of a household counts less and less. Therefore we see suggestions of for instance a “square root scale” and other scales using a parameter of economies of scale ( $\epsilon$ ), which can vary from 0 to 1. The closer to 1 the smaller are the economies of scale assumed (Buhmann 1988:119; Figini 1998:4). In this tradition we also see variations as some distinguish between adults and children leading to a two parameter functional form:  $E = (n_v + \alpha * n_b)^\epsilon$ , where  $n_v$  is number of adults and  $n_b$  is number of children.  $\alpha$  is a parameter which can vary from 0 to 1 depending on the weight of children.

---

<sup>208</sup>  $0,3 + 0,7 * n_v + 0,5 * n_b$

<sup>209</sup>  $0,5 + 0,5 * n_v + 0,3 * n_b$

## Problems not solved?

The general assumption is that the internal household distribution of income is equal though some empirical studies question this assumption. In some families of equal income and household size the consumption of children is very high and in others very low very much depending on adult behaviour.

Another question is whether the age of children and the age of adults matters. This is not reflected in any of the most used equivalence scales.

Despite these uncertainties it seems better to use equivalence scales than to use per capita or full sharing models.

## Equivalence scales used in Danish research.

The most common scales used in Denmark are inspired by the international debate and the international institutions comparing income across countries. OECD seems especially important regarding making standards for equivalence scales though the most widespread in Danish research differ slightly from the OECD scales. Table 1 delivers a view of the equivalence scales used in the scarce Danish research on poverty from year 2000 to 2009.

Table 1: The equivalence scales used in Danish research.

Proposed by:	Equivalence scale	Danish research
Economic Council <sup>210</sup>	$(n_v + 0,6 * n_b)^{0,8}$	Det økonomiske råd 2006 Gundgaard 2007 Københavns Kommune 2007 Christensen 2008 Finansministeriet 2002 <sup>211</sup> Kronborg Bak 2004
OECD (old or Oxford)	$0,3 + 0,7 * n_v + 0,5 * n_b$	Danmarks Statistik 2002
Modified OECD-scale (new)	$0,5 + 0,5 * n_v + 0,3 * n_b$	Hussain 2003, Hussain 2004,
Ministry of Finance	$(n_v + n_b)^{0,6}$	Finansministeriet 2004, 2006, 2008, 2009 Arbejderbevægelsens erhvervsråd 2006, 2007, 2008, 2009

---

<sup>210</sup> See Jørgensen 2001.

<sup>211</sup> The ministry uses here this scale though:  $(n_v + 0,5 * n_b)^{0,8}$

OECD (Square root)	$(n_v + n_b)^{0,5}$	OECD 2008 <sup>212</sup> , Deding 2009
SFI <sup>213</sup> survey	$(n_v + 0,7 * n_b)$	Larsen 2004 <sup>214</sup>

v=adult, b=child

The scales are used to divide the total household income. Afterwards each member of the household gets the same equivalent disposal income. The different scales results in different coefficient used for division. Table 2 shows the different coefficients for selected types of households using the six scales applied in Danish research and include per capita measure and full sharing in comparison.

Table 2: Equivalence scales for households of different type and size.

Equivalence scale	Household size: single adult	Household size: couple with no children	Household size: couple with two children	Household size: couple with three children	Household size: single with one children	Household size: single with two children
$(n_v + 0,6 * n_b)^{0,8}$	1,00	1,74	2,54	2,91	1,46	1,88
$0,3 + 0,7 * n_v + 0,5 * n_b$	1,00	1,70	2,70	3,20	1,50	2,00
$0,5 + 0,5 * n_v + 0,3 * n_b$	1,00	1,50	2,10	2,40	1,30	1,60
$(n_v + n_b)^{0,6}$	1,00	1,52	2,30	2,62	1,52	1,93
$(n_v + n_b)^{0,5}$	1,00	1,41	2,00	2,24	1,41	1,73
$(n_v + 0,7 * n_b)$	1,00	2,00	3,40	4,10	1,70	2,40
Per Capita	1,00	2,00	4,00	5,00	2,00	3,00
Full sharing	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00

v=adult, b=child

It is obvious that per capita and full sharing is the most radical approaches and the other six scales are in between. Single adults get the score of 1.00 by all measures. Of the six applied scales the scale of  $(n_v + 0,7 * n_b)$  comes closer to a per capita approach

<sup>212</sup> This study is used a lot in the Danish research and debate but is of course international comparative

<sup>213</sup> The Danish National Center for Social Research

<sup>214</sup> The income variable used in this study is not as exact as the public registered data, and can probably explain the choice of this unorthodox scale.

than the others and the scale of  $(n_v + n_b)^{0.5}$  and  $0,5 + 0,5 * n_v + 0,3 * n_b$  is closest to full sharing. The three other scales are in between of these poles. Klaas suggest the modified OECD scale  $(0,5 + 0,5 * n_v + 0,3 * n_b)$  as a good pragmatic choice as it in his study seems to be a reasonable compromise compared to more extreme scales on each side (Klaas 1997). However compared to Danish research this scale seems to be placed mostly at one side of the pole even if the scale of  $(n_v + 0,7 * n_b)$  is ignored.

Table 3 shows the consequences of the different equivalence scales from table 2, if in case a selected household has a disposal income of 100.000 Danish kroner. From this table it is obvious that the calculation of equivalent disposal income in a household is very much affected by the scale chosen. For instance a couple with two children is using one scale calculated to an equivalent disposal income at 29.418 kr. and using another scale to 50.000 kr.

Table 3: Disposal Income in kr. pr. person if household income is 100.000 kr. measured for different equivalence scales

Equivalence scale	Household income: 100.000 single adult	Household income: 100.000 couple with no kids	Household income: 100.000 couple with two kids	Household income: 100.000 couple with three kids	Household income: 100.000 single with one kid	Household income: 100.000 single with two kids
$(n_v + 0,6 * n_b)^{0,8}$	100.000	57.434	39.434	34.364	68.660	53.191
$0,3 + 0,7 * n_v + 0,5 * n_b$	100.000	58.823	37.037	31.250	66.667	50.000
$0,5 + 0,5 * n_v + 0,3 * n_b$	100.000	66.667	47.619	41.667	76.923	62.500
$(n_v + n_b)^{0,6}$	100.000	65.975	43.527	38.138	65.975	51.813
$(n_v + n_b)^{0,5}$	100.000	70.922	50.000	44.643	70.922	57.803
$(n_v + 0,7 * n_b)$	100.000	50.000	29.418	24.390	58.824	41.667

v=adult, b=child

Regardless that this can have an impact judging the composition of who is poor, this will also have an impact on the level of the median on applied data. The scales delivering higher scores in table 2 will tend to reduce the level of the median income as the calculated equivalent disposal income is lower. This is also important as the equivalent median income is sometimes used in comparison to actual public transfers or actual living conditions. For instance the economic council compares the median equivalent disposal income to a budget model of expenditures (DØR 2006:172). The judgment of the situation of the poor would of course in this case be affected by the level of the median. Table 4 shows the level of the median of equivalent disposal income using different scales on the dataset of the population of Aarhus in the years



of 2006 and 1983. Not surprisingly baring table 2 and table 3 in mind the “square root scale” and “the modified” OECD scale delivers the highest median income whereas the steepest scale ( $n_v+0,7*n_b$ ) delivers the lowest level. The level of the equivalent disposal income is very much depending on the equivalence scale. Scales closer to full sharing gives higher median income, whereas scales closer to per capita measure gives lower median income. The level of median income has rise from the year of 1983 to 2006 approximately three times. And it seems that the relative difference in median income between the scales has narrowed a bit.

Table 4. The median of equivalent disposal income in 1983 and 2006 and the relative differences in level.

Equivalence scale	Median in Kr. 1983	Median in Kr. 2006	Relative share of maximum score in 1983	Relative share of maximum score in 2006
$(n_v+0,6*n_b)^{0,8}$	54.887,71	160.257,20	84	86
$0,3+0,7*n_v+0,5*n_b$	53.135,19	156.099,41	81	84
$0,5+0,5*n_v+0,3*n_b$	63.271,43	181.084,76	96	97
$(n_v+n_b)^{0,6}$	59.790,54	172.475,52	91	92
$(n_v+n_b)^{0,5}$	65.639,00	186.536,90	100	100
$(n_v+0,7*n_b)$	44.871,18	134.686,00	68	72

The level of median income can be important concerning for example singles. As singles don't change income due to the different scales, higher median income would lead to higher rates of poverty for singles, whereas the opposite counts for the lowest median income, where fewer singles would be regarded as poor.

### Household size:

If we take a look at household size, the mean is very similar in 1983 and 2006, but there are smaller changes in the composition of households. The mean in 1983 is 2,52 and in 2006 it is 2,44. In 1983 the most common household size is two, but this changes in 2006 where the most common size is one. The share of households containing three or four persons shrink in 2006 comparatively, while the share of households of one or two and five or six or above increases. You could phrase it: “more small households and more large households”.

Table 5: Household size in 1983 and 2006.

Household Size	1983	2006
1	27,7	31,2
2	28,4	29,8
3	16,2	13,0
4	20,6	17,1
5	5,8	6,6
6 or above	1,3	2,2
Total	100,0	99,9

Mean 1983: 2,52, Mean 2006: 2,44

But are the poverty rate for different household sizes the same in 1983 and 2006? Table 6 and table 7 show, that the most significant result is that the share of singles amongst the poor has increased very much no matter the choice of scale. The share of households of six or above has also increased in all scales, but the number of households of six is limited and the increase is less dramatic. The share of households in the size from two to five has decreased in all scales.

However the most extreme scales are still  $(n_v + 0,7 * n_b)$  and  $(n_v + n_b)^{0,5}$ . Using the  $(n_v + 0,7 * n_b)$  in 1983 the share of singles amongst the poor is only 32,6 while using the  $(n_v + n_b)^{0,5}$  the share is almost twice as high, as 60,2 % of the poor are singles. As singles get the equivalent score of 1.00 in all scales this can be explained by the differences in median income using different scales. In 2006 the differences are less extreme but the tendencies remain.

Table 6: The share of relative poverty (60 %) in 1983 for households of different size.

	$(n_v + 0,6 * n_b)^{0,8}$	$0,3 + 0,7 * n_v + 0,5 * n_b$	$0,5 + 0,5 * n_v + 0,3 * n_b$	$(n_v + n_b)^{0,6}$	$(n_v + n_b)^{0,5}$	$(n_v + 0,7 * n_b)$
1	44,0	42,9	56,2	47,4	60,2	32,6
2	21,9	16,8	18,0	18,1	15,9	16,6
3	12,1	13,2	9,7	13,9	10,6	14,6
4	12,1	14,4	8,8	11,7	7,9	19,1
5	6,7	8,3	4,9	6,1	3,7	11,5
6 or above	3,2	4,4	2,5	2,9	1,7	5,6
	100,0	100,0	100,1	100,1	100,0	100,0

Table 7: The share of relative poverty (60 %) in 2006 for households of different size.

	$(n_v + 0,6 * n_b)^{0,8}$	$0,3 + 0,7 * n_v + 0,5 * n_b$	$0,5 + 0,5 * n_v + 0,3 * n_b$	$(n_v + n_b)^{0,6}$	$(n_v + n_b)^{0,5}$	$(n_v + 0,7 * n_b)$
1	58,2	55,3	67,2	60,8	67,5	43,4

2	15,6	7,0	13,6	13,3	13,8	14,1
3	5,9	6,4	4,6	7,2	6,1	8,7
4	7,1	8,7	5,0	7,0	5,2	12,7
5	5,8	7,8	4,1	5,4	3,6	10,8
6 or above	7,4	8,8	5,5	6,3	3,9	10,3
	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

But is this dominance by singles amongst the poor a result of more single households, or are the singles becoming increasingly poor? Table 8 shows very significantly rises in the share of singles, who becomes poor. In 1983 poverty rate is lower but the differences between the scales more dramatic. The OECD square root scale shows much higher rates of poverty amongst singles. Though all scales shows that poverty rates amongst singles are increasing in 2006 the differences between the scales shrink. In 2006 it seems less important which scale you use (except the scale of  $(n_v+0,7*n_b)$ ). A conclusion could be, that household of only one are becoming increasingly poor, but the differences between the scales measuring this tends to fade.

Table 8: Single poor (60%) using different scales in 1983 and 2006.

	Poor 1983	Poor 2006
$(n_v+0,6*n_b)^{0,8}$	18,8	29,2
$0,3+0,7*n_v+0,5*n_b$	17,7	28,1
$0,5+0,5*n_v+0,3*n_b$	27,8	35,2
$(n_v+n_b)^{0,6}$	21,2	32,6
$(n_v+n_b)^{0,5}$	33,6	36,4
$(n_v+0,7*n_b)$	13,0	21,0

### The poverty rate:

It is a main hypothesis concerning the different scales, that the poverty rate is not affected very much by the choice of scale. This has been shown in several studies (Klaas 1997). Table 9 shows the result on the data from Aarhus concerning this matter. If you want to show higher rates of poverty then choose:  $0,5+0,5*n_v+0,3*n_b$  or  $(n_v+n_b)^{0,5}$ . The lowest rate show  $(n_v+0,7*n_b)$ . In this regard it follows the pattern from the level of median equivalent disposal income (table 4). In 2006 the differences vary 1.6 % point with 50 % median and 1.7 % point with 60 % median. In 1983 the

differences vary from 2.0 % point to 4.5 % point. This is partly explained by the high rate of 15.5 % poor when using the square root scale with a 60 % median measure. Nevertheless it seems the importance of choice of scale considering the poverty rate is lesser in 2006 than in 1983.

If we look at the choice of poverty measure another picture seems to appear. In 1983 the difference in rate between 50 % and 60 % of the median was around 4 % point in the four scales. The square root scale is deviating from this picture with a difference on 7.2 % point which again can be accounted for by the high level of 15.5 % poor using the 60 % median. However in 2006 the differences in poverty rate seem to increase to approximately 6 % points in all scales if you choose a 60 % level rather than a 50 % level. So a conclusion could be that the choice of equivalence scale seems to be less important if you want to judge the poverty rate and lesser today than in 1983, but the choice of poverty measure as 50 % or 60 % seems to be more important. The difference between a 60 % measure of poverty and a 50 % measure of poverty is higher in 2006 than in 1983 in absolute figures. However if you use the scales of  $(n_v + n_b)^{0.5}$  the increase in poverty rate will seem less dramatic than using the other scales, especially if you use a 60 % median measure for poverty rate. The increasing poverty rate is here measured to 1,3 % point where as the increase using other scales go as high as to 4,4 % point.

Table 9: The poverty rate in Arhus 1983 and 2005, (50 %) and (60 %) median of equivalent disposal income.

	$(n_v + 0,6 * n_b)^{0,8}$	$0,3 + 0,7 * n_v + 0,5 * n_b$	$0,5 + 0,5 * n_v + 0,3 * n_b$	$(n_v + n_b)^{0,6}$	$(n_v + n_b)^{0,5}$	$(n_v + 0,7 * n_b)$	Maximum Difference
1983 (50)	7,3	7,3	8,2	8,1	8,7	6,7	2,0
1983 (60)	11,9	11,5	13,7	12,4	15,5	11,0	4,5
Difference in level 1983	4,6	4,2	5,5	4,3	7,2	4,3	
2006 (50)	9,6	9,8	10,7	10,2	10,9	9,3	1,6
2006 (60)	15,6	15,9	16,4	16,7	16,8	15,1	1,7
Difference in level 2006	6,0	6,1	5,7	6,5	5,9	5,8	
Difference 2006 - 1983 50%	2,3	2,5	2,5	2,1	2,2	2,6	
Difference 2006 - 1983 60%	3,7	4,4	2,7	4,3	1,3	4,1	

### The composition of poverty

This part will turn to which households would be especially significant in poverty research compared to the choice of other scales. As Klaas points out large households and small households should be especially affected by the choice of scale, especially household groups such as single elderly and households with children should be very

sensitive to the choice of equivalence scale. The scales have in this study been applied to different types of households (singles and couples), without children or with different numbers of children. The singles are also divided into different age groups, so we end up with the following groups (see appendix):

- children (0-17)
- young single with no child
- young single (18-29) with one child
- young single (18-29) with two children
- young single (18-29) with more than two children
- middle aged single (30+) with no child
- middle aged single (30+) with one child
- middle aged single (30+) with two children
- middle aged single (30+) with more than two children
- elderly single (60+) with no child
- couples with no child
- couples with one child
- couples with two children
- couples with more than two children
- other

The results are gathered in table 10

Table 10: Households especially significant compared to the choice of other scales.

	Groups especially high rates	Groups especially low rates
$(n_v + 0,6 * n_b)^{0,8}$	(Couples)	(Single parents)
$0,3 + 0,7 * n_v + 0,5 * n_b$	Large households	(Singles)
$0,5 + 0,5 * n_v + 0,3 * n_b$	Singles	Children Large households
$(n_v + n_b)^{0,6}$	Single parents	(Couples)
$(n_v + n_b)^{0,5}$	Single parents Singles Elderly	Children Large households
$(n_v + 0,7 * n_b)$	Large households Children Single parents	Singles Elderly

Here follows the special (a bit sarcastic) remarks regarding the different households in relation to choice of equivalence scales. You can choose strategically to favour

specific requested results, or more ethical reflect on the consequences of choice of scale.

#### Child poverty:

- If you want to show that children are not especially poor then choose:  $0,5+0,5*n_v+0,3*n_b$  or  $(n_v+n_b)^{0,5}$ . Here children are less poor than average. The other four scales shows higher child poverty, most significantly the scale  $(n_v+0,7*n_b)$  which is the only one where the level of child poverty is above the average level of poverty. And this stands both in 1983 and in 2006.

#### Single parents:

- If you want to show that single parents are poor then choose:  $(n_v+n_b)^{0,5}$  or  $(n_v+n_b)^{0,6}$ . They show the highest rates for young and middle aged single parents with one or two children. All scales show higher rates than average amongst single parents. However single parents above 30 and with only one child don't show especially high rates in the four other scales. When the number of children rises above two it seems that scales as  $(0,3+0,7*n_v+0,5*n_b)$  and  $(n_v+0,7*n_b)$  gives the highest poverty rates due to the importance of large households in these scales. It is interesting that the scales of  $(n_v+n_b)^{0,6}$  and  $(n_v+0,6*n_b)^{0,8}$  which are the two scales most applied in Danish research, and which in most instances come out with very similar results make a big difference in the judgment of single parents.

#### Singles:

- If you want to show that singles with no children are especially poor then choose:  $0,5+0,5*n_v+0,3*n_b$  or  $(n_v+n_b)^{0,5}$ . They show the highest rates for all ages. However if you especially wants to show elderly singles as poor then rely only on  $(n_v+n_b)^{0,5}$ .

#### Couples with or without children:

- If you want to show that large families or big households are poor then choose:  $(0,3+0,7*n_v+0,5*n_b)$  or  $(n_v+0,7*n_b)$ . Especially when the number of children raise these become especially significant. If you want to show the opposite choose:  $0,5+0,5*n_v+0,3*n_b$  or  $(n_v+n_b)^{0,5}$  as they are the only scales which shows large households with a poverty rate below average.
- There are not the big differences using the scales for groups as couples without or with only one child which all shows poverty rates below average.

Old age:

- If you want higher levels of old age poverty then choose:  $(n_v + n_b)^{0.5}$ . This is more significant in 1983 than in 2006 though. The lowest level of old age poverty you get from using the scale of  $(n_v + 0,7 * n_b)$  probably because of the lowest median in Kroner using this scale.

### **Discussion and Conclusion:**

To sum up it seems that the conclusions from international research also applies to the Aarhus situation. The choice of equivalence scales does have an impact on the judgment of the poverty rate but more significantly on the judgment of the composition of poverty.

It seems the tendencies in the different scales remain over time but the importance of scales can also change over time as developments in the income structure and household structure can affect the outcome. Contrary to expectations the choice of equivalence scale seems less important in 2006 than in 1983 despite that 2006 is characterised with more small and larger households, which were expected to affect the measures mostly. And this counts both regarding the poverty rate and the composition of poverty.

What is more interesting and surprising is that the choice of equivalence scale also affects the judgment of the development in poverty rate, and that this can vary from a choice of 50 % or 60 % measure of poverty. Most significantly the development in poverty rate can seem small using one scale or big using other scales, and applied on these data this was clear using the 60 % median measure.

But all in all the choice of poverty measure 50 % or 60 % of the median seems as expected to have a bigger impact on the judgment of the poverty rate than the choice of equivalence scale.

If we look at the composition of poverty it seems clear that some scales tends to show singles as poor, other scales tends to show children, single parents and larger households as poor. A good explanation of these results is the huge influence on the measure of the median that different scales produce. The calculation of a high median tend to show singles as poor as they are given the equivalence score of 1,00 in all scales.

There could also be a reason for caution in using scales where the median tends to grow high if the absolute median is afterwards used to say something, about the income households are actually possessing. It is important to stick to the fact, that the equivalent disposal income is a calculation made trying to compare a heterogenic population and not a calculation of real income.

It is important to be aware of the fact that the choice of scale can bias any judgment of the composition of poverty. It seems that if you use the modified OECD scale or the square root scale singles turn out poor and children don't turn out poor. That is quite interesting because the only studies on child poverty in Denmark are the ones using these scales (Hussain 2003, Hussain 2004, Deding 2009). This is surprising but can be regarded as a good research strategy to choose the measures that favour your purpose the least. To compensate these studies compare their calculations with other ways of measuring poverty as families receiving social assistance etc..

The importance of scales judging composition stands no matter if you choose 50 % or 60 % of the median as the poverty measure. However the composition of the poverty group is also very much affected by the choice of poverty measure as 50 % or 60 % of the median (Christensen 2008). For instance the group of single parents with one child is just above average level of poverty with a 50 % measure but the risk almost doubles with a 60 % measure no matter the choice of scale.

So what is most important the choice of scale or the choice of poverty measure? This study suggests that the impact of the poverty measure is larger in most instances but both choices can affect the picture of poverty significantly. Whether this only applies on Danish data (or maybe Aarhus data) or this is more general is still in question. And there is still room for explaining why the importance of scales seems to fade in the Aarhus development.

That leaves the question of what is the right scale or which scale to prefer? It seems all choices here would be some kind of arbitrary and there will never be any safe ground. However following the argument in Betson it seems reasonable to prefer a scale which differs between adults and children and which follow some principle of economies of scale. The economic council in Denmark is following these guidelines, when they are making four conditions regarding equivalence scales:

- the scale increases with the number of persons in the household
- each additional person in the household adult or child should count less
- the weight of adults and children depend upon the number of the opposite, so additional adults counts less when the number of children gets higher and vice versa
- children counts less than adults

If this should be the guideline it seems that only the scale of  $(n_v + 0,6 * n_b)^{0,8}$  is following these conditions. However it is still an arbitrary choice of the level of the component of equivalence of scale and the share of children though some tries to justify it through comparing to research on household consumption etc. (Jørgensen 2001).

## References:

AE (2007): Fordeling og levevilkår



AE (2008): Fordeling og levevilkår  
 AE (2009): Fordeling og levevilkår  
 Betson, David et. al.: A recommendation for the construction of equivalence scales  
 Buhmann, Brigitte et. al. (1988): Equivalence scales, well-being, inequality, and poverty:  
 Sensitivity estimates across ten countries using the Luxembourg Income Study (LIS) database.  
 Christensen, Anders Bøggild og Tove Rasmussen (2008): Social polarisering og fattigdom i  
 Århus Kommune 1996-2005. Social skriftserie nr. 9, socialrådgiveruddannelsen VIA  
 University College  
 Danmarks Statistik (2002): Børn levevilkår  
 Dedering, Mette et. al. (2010): Børnefattigdom i Danmark 2002-2006. SFI  
 Det økonomiske råd (2006): Dansk økonomi efterår 2006.  
 Figini, Paolo (1998): Inequality measures, equivalence scales and adjustment for household size and composition.  
 Finansministeriet (2002): Fordeling og incitamenter.  
 Finansministeriet (2004): Lavindkomstgruppen – mobilitet og sammensætning.  
 Finansministeriet (2006): Indkomstudvikling og – fordeling i Danmark.  
 Finansministeriet (2008): Indkomstudvikling og – fordeling i Danmark 1983-2005.  
 Finansministeriet (2009): Indkomstudvikling og – fordeling i Danmark 1983-2006.  
 Hussain, Mohammad Azhar (2003): Børnefattigdom i Danmark 2002. SFI.  
 Hussain, Mohammad Azhar (2004): Børnefattigdom i danske kommuner 1984-2001. SFI.  
 Gundgaard, Jens (2007): En kvantitativ undersøgelse af fattigdom i Odense Kommune.  
 CAST  
 Jørgensen, Steen (2001): Analyser af indkomstfordeling. Det økonomiske råd, Arbejdspapir 2001:6  
 Klaas, De Vos et. al. (1997): Equivalence scale sensitivity of poverty statistics for the member states of the European community. Review of income and wealth, no. 3, 1997.  
 OECD: What are equivalence scales?  
 Larsen, Jørgen Elm (2004): Fattigdom og social eksklusion. SFI  
 Kronborg Bak, Carsten (2004): Demokratisering og individualisering af fattigdommen?  
 Københavns Kommune (2008): Analyse af levevilkår og fattigdom i Københavns Kommune

## Bilag 7: Median i forskellige byer.

**Median af den ækvivalerede disponible indkomst i København, Aarhus, Odense, Ålborg, Esbjerg og Randers i 1986, 1996 og 2006. I kroner.**

	1986	1996	2006
<b>København:</b>	67.183,00	97.648,20	147.787,30
<b>Aarhus:</b>	67.773,40	102.029,40	160.257,20
<b>Odense:</b>	65.495,70	98.747,40	152.124,00
<b>Aalborg:</b>	66.945,60	100.711,80	155.434,00
<b>Esbjerg:</b>	67.940,20	102.478,00	158.876,50
<b>Randers</b>	64.886,80	100.344,50	-
<b>Median totalt</b>	66.914,00	99.742,50	153.525,90

Data: Egne beregninger. Medianen er beregnet af den ækvivalerede disponible indkomst  $(n_v + 0,6 * n_b)^{0,8}$ .

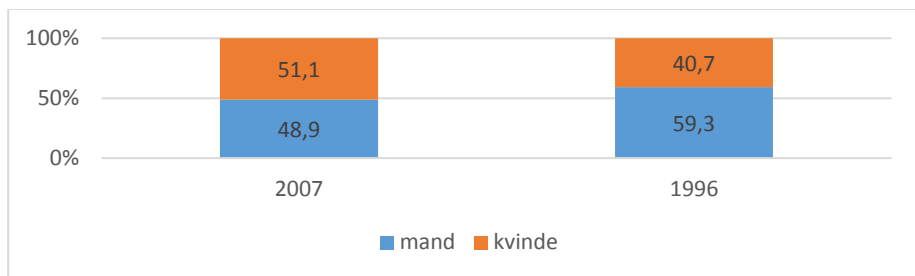
**Fattigdom 2006, 50 % median af den ækvivalerede disponible indkomst opgjort med to forskellige medianberegninger.**

	København	Aarhus
<b>Median i Byen</b>	8.8	9.6
<b>Median gennemsnit alle byer</b>	9.7	8.5

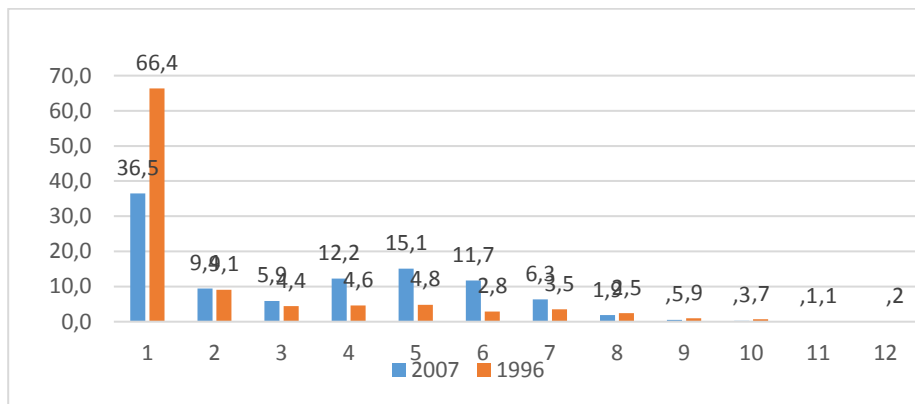
Data: Egne beregninger

## Bilag 8: Udvikling i profil i social eksklusion fra 1996 til 2007.

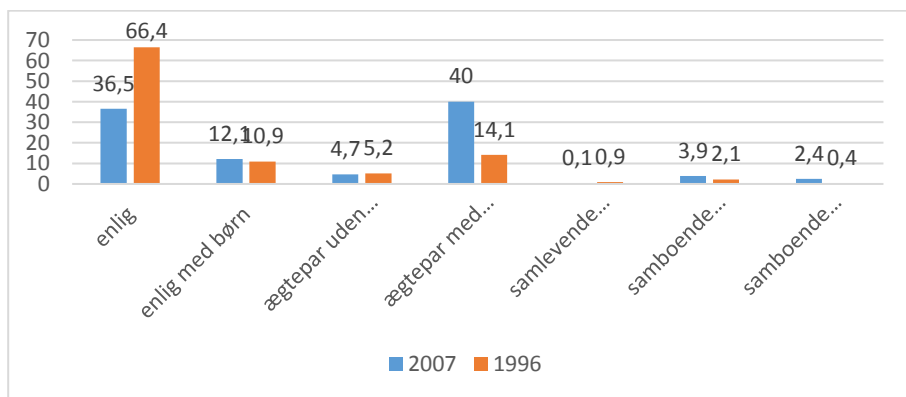
### Køn



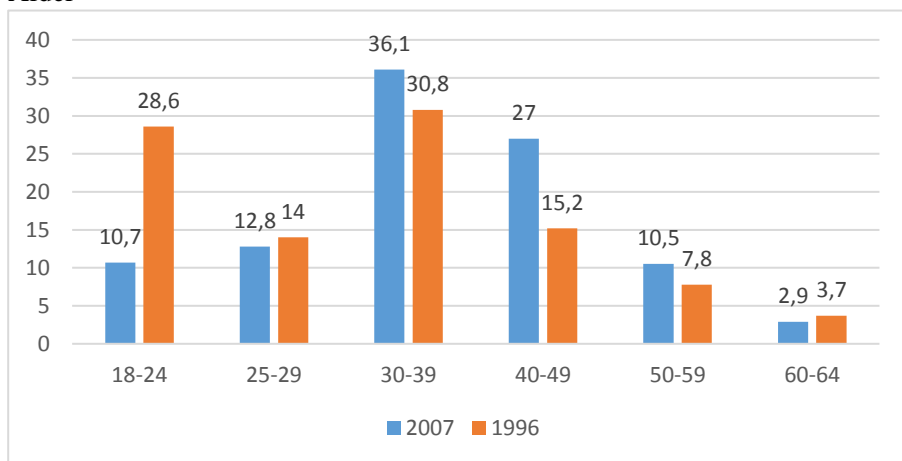
### Husstandsstørrelse



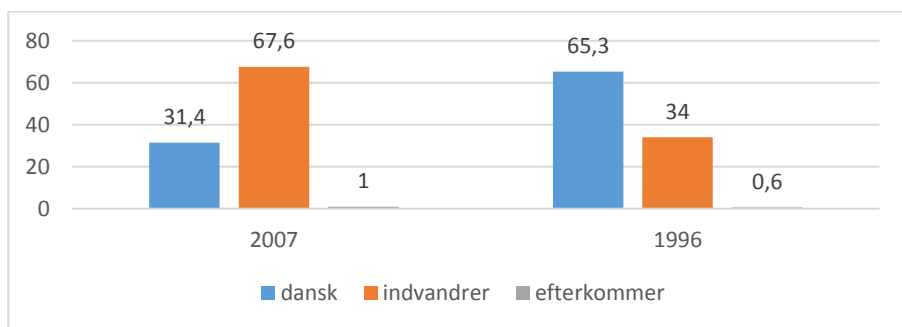
### Civilstand



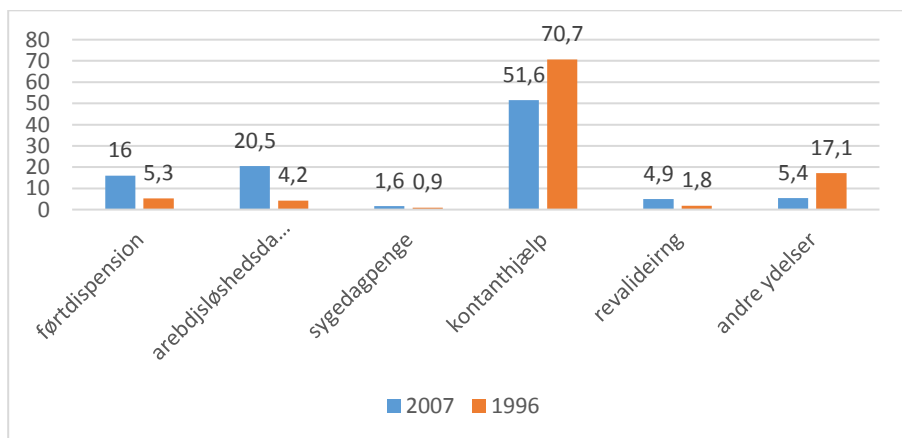
## Alder



## Herkomst



## Ydelser





ISSN (online): 2246-1256  
ISBN (online): 978-87-7112-422-4

AALBORG UNIVERSITETSFORLAG